




3 1761 11648125 0



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116481250>

CA1

X9

-P66 (203)

House of Commons
Canada

GOV.
OC.



PRÉCIS OF PROCEDURE

(Second Edition)

Table Research Branch

x9
-P66

ETT

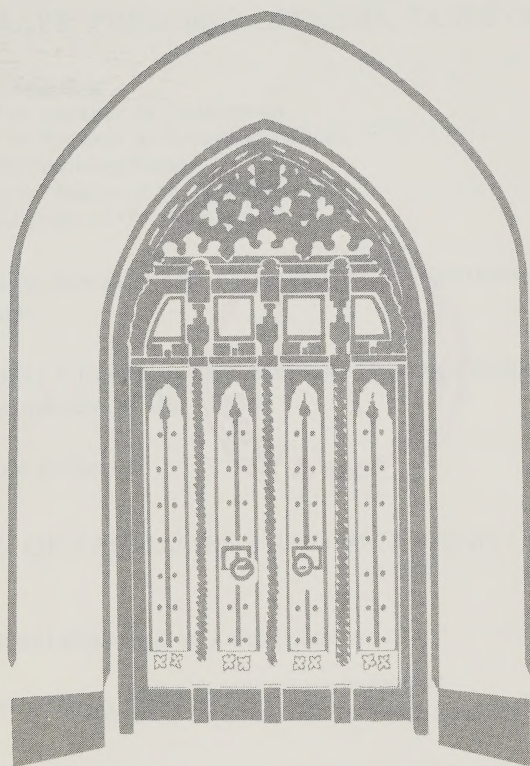


PRÉCIS OF PROCEDURE

(Second Edition)

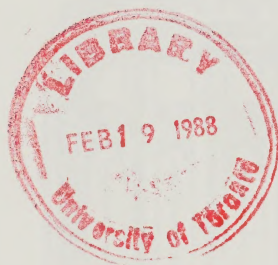
WILLIAM FLETCHER SMITH

House of Commons
Canada



PRÉCIS OF PROCEDURE
(Second Edition)

Table Research Branch



Published under the authority
of the Clerk of the House of Commons

© First Edition 1985
© Second Edition 1987
Clerk of the House of Commons

ISBN 0-662-55471-x

Cat. No. X9-2/5-1987

TABLE OF CONTENTS

	Page
1. THE SPEAKER, PRESIDING OFFICERS, TABLE OFFICERS	1
1.a The Speaker	1
- The Speaker as Spokesman	
- The Speaker as Presiding Officer	
- Maintaining Order	
- Legal Status of the Speaker	
- Election of the Speaker	
1.b Deputy Speaker and Chairman of Committees of the Whole	5
1.c Deputy Chairman and Assistant Deputy Chairman of Committees of the Whole	6
1.d Table Officers	7
2. OPENING OF PARLIAMENT AND BEGINNING OF A SESSION	9
2.a Formal Opening of a Parliament	9
2.b Speech from the Throne	10
3. ADDRESS IN REPLY TO THE SPEECH FROM THE THRONE	13
4. PARLIAMENTARY PRIVILEGE	17
5. QUORUM	21
6. DAILY PROCEEDINGS OF THE HOUSE	23

	Page
6.a Prayers	23
6.b Statements by Members Pursuant to Standing Order 21	24
6.c Oral Questions	25
7. ROUTINE PROCEEDINGS	27
7.a Tabling of Documents	27
7.b Statements by Ministers (and the Thursday Statement)	29
7.c Presenting Reports from Inter-parliamentary Delegations	30
7.d Presenting Reports from Committees	30
7.e Introduction of Government Bills	32
7.f Introduction of Private Members' Bills	34
7.g First Reading of Senate Public Bills	35
7.h Motions	37
7.i Presenting Petitions	38
7.j Questions on <i>Order Paper</i>	40
8. TABLING REPORTS AND RETURNS	43
9. DAILY ADJOURNMENT PROCEEDINGS	47
10. THE PROCESS OF DECISION	49
10.a Motions	49
- Notice of Motion	
- Moving a Motion	
- Proposing the Question	
- Debate and Putting the Question	
- Dilatory Motions	
- Amendments	

	Page
10.b Divisions	56
<ul style="list-style-type: none"> - Voting Procedures - Voice Votes - Recorded Division - Free Vote - Casting Vote - Divisions in Committee of the Whole - Deferred Divisions - Pairing - Unanimous Consent - Other Types of Decisions 	
11. THE LEGISLATIVE PROCESS	63
11.a Public Bills	63
11.b Stages of a Bill	64
<ul style="list-style-type: none"> - Introduction - First Reading - Second Reading - Committee Stage - Report Stage - Third Reading - Passage by the Senate - Royal Assent and Proclamation 	
11.c Private Bills	70
12. RULES OF DEBATE	73
<ul style="list-style-type: none"> - What is Debatable? - Who May Speak? - What May be Said? - Length of Debate 	
12.a Repetition and Relevance	76
<ul style="list-style-type: none"> - Repetition - Relevance 	
12.b Closure and Time Allocation	79
<ul style="list-style-type: none"> - Closure - Time Allocation 	
12.c The <i>Sub Judice</i> Convention	81

	Page
12.d Points of Order	82
12.e Emergency Debate	84
13. FINANCIAL PROCEDURES	87
13.a Business of Supply	89
- The Fiscal Year and Supply Cycles	
- Estimates: Form and Content	
Main Estimates	
Supplementary Estimates	
- Estimates: Committee Stage	
- Estimates: Concurrence	
- The Appropriation Bills	
- Allotted Supply Days	
13.b Ways and Means	99
- Ways and Means Motions	
- The Budget Debate	
14. COMMITTEES	105
- Standing Committees, Subcommittees, Legislative Committees, Special Committees, Joint Committees, Committee of the Whole	
- Orders of Reference	
Legislative Matters	
Investigative Matters	
- Review of Delegated Legislation	
- Review of Order in Council Appointments	
- Organization Meeting	
- Committee Membership	
Standing Committee	
Legislative Committee	
- Reports to the House	
Concurrence	
- Times of Meeting	
15. PRIVATE MEMBERS' BUSINESS	115
- Notice	
- The Draw	
- Standing Committee on Private Members' Business	
- Allocation of Time in the House	
- Exchange of Items	
- Suspension of Private Members' Hour	

	Page
16. HOUSE OF COMMONS DOCUMENTS	123
17. PROROGATION AND DISSOLUTION	127
- Prorogation	
- Dissolution	
18. RECALL OF THE HOUSE	131
- During Adjournment	
- During Prorogation	
- Publication of a Special <i>Order Paper and Notices</i>	
SELECTED BIBLIOGRAPHY	133

1. THE SPEAKER, PRESIDING OFFICERS, TABLE OFFICERS

1.(a) The Speaker

The Member elected by other Members to be Speaker assumes the position of highest authority in the House, and represents the Commons in all its powers, proceedings and dignity. The duties of the office fall into three categories. First, the Speaker acts as the spokesman of the House in its relations with the Crown, the Senate and authorities outside Parliament. Second, the Speaker presides over the sittings of the House and enforces the observance of all rules for the preservation of order and the conduct of business. Third, the Speaker has extensive responsibilities relating to the administration of the House of Commons.

The Speaker as Spokesman

For centuries in Britain, the Speaker's primary duty was to represent the House and to protect its interests with the Crown. While the position has now evolved so that presiding over debate is now considered the primary role, certain activities continue to reflect the earlier function as petitioner for and guardian of the privileges of Members.

This aspect of the Speaker's role is best exemplified when, shortly after being elected, the Speaker leads the House to the

Senate to inform the Governor General that the Commons has elected a Speaker according to law, to claim the privileges on behalf of the House and to receive the Speech from the Throne. During a parliamentary session, the Speaker will again lead the House to the Senate whenever Royal Assent to legislation passed by the House and Senate is to be given. It is also the Speaker who orally transmits to Members messages received from the Sovereign, the Governor General or the Senate when required. Similarly, the Speaker communicates resolutions of thanks, sympathy, censure or reprimand in the name of the House to any outside body or agent. Whenever a vacancy occurs in the membership of the House, it is the Speaker's responsibility to issue a warrant to the Chief Electoral Officer for a writ of election.

The Speaker as Presiding Officer

The Speaker's principal duty as presiding officer is to maintain order in debate and to apply and interpret the practices and traditions of the House. To do this, the Speaker must rely on the Standing Orders – the written rules of the House – precedents and various procedural authorities. The Speaker's actions must always be and appear impartial; for this reason, the Speaker never participates in debate. In overseeing the conduct of the House, the Speaker seeks to maintain the balance between two fundamental operating principles of Parliament: to allow the majority to secure the transaction of business in an orderly manner and to protect the right of the minority to be heard.

Maintaining Order

The Standing Orders set down only in general terms the authority of the Speaker to maintain order and decorum in the

House. One rule states simply that “the Speaker shall preserve order and decorum, and shall decide questions of order”. In practice, the authority of the Speaker is wide-ranging, affecting such matters as Members’ dress, disturbances on the floor or in the Galleries as well as the conduct of proceedings and the rules of debate. Since debate is the means by which most decisions are considered, the practices here are, in fact, quite specific. For example, all debate is addressed to the Speaker, not to other Members; even during Question Period, questions are addressed through the Chair. It is the Speaker who possesses the authority to recognize participants in the debate, and who can call to order any Member who indulges in repetition or irrelevant arguments.

The strongest penalty the Speaker can use against a Member is to “name” the Member, and the threat of naming is usually enough to ensure respect for the Speaker’s authority. A Member is named for disregarding the authority of the Speaker when, for example, the Member has refused a request to withdraw unparliamentary language, to desist in irrelevant or repetitious debate, or to stop interrupting a Member who is addressing the House. Persisting in any other disorderly conduct when warned by the Speaker to desist is also a defiance of the authority of the Chair which can lead to naming.

Before naming a Member, the Speaker usually warns him or her several times that in not obeying the Chair, he or she risks being named. If the Member apologizes to the general satisfaction of the House, the incident is usually considered closed and no other measure is taken. If the Member is named, however, the Speaker has two options: he or she may immediately order the offending Member to withdraw from the Chamber for the balance of the day’s sitting; alternatively, the Speaker may simply wait for the House to take whatever disciplinary action it deems appropriate. The first is an option introduced in February, 1986, and since its adoption, has been used exclusively as a disciplinary measure consequent upon

naming. However, should the Speaker choose the second alternative, another Member – usually the Government House Leader – will immediately propose a motion to suspend the offending Member. Such a motion is neither debatable nor amendable. Once the motion for suspension has been proposed, the Speaker will put the question. If the motion carries, the Member must withdraw from the Chamber and is also prevented from sitting in the Committees of the Whole or in legislative, standing and special committees for the duration of the suspension.

Legal Status of the Speaker

Provision for the Speakership in Canada is assured not only by tradition and convention, but also by the Constitution. Section 44 of the *Constitution Act, 1867* stipulates that the House of Commons once assembled after a general election “shall proceed with all practicable speed to elect one of its Members to be Speaker”. Section 46 states that the Speaker shall preside over all meetings of the House. Sections 45 and 47 treat the matter of vacancy or prolonged absence of the Speaker, and Section 49 sanctions the casting vote of the Chair in cases where there is a tie vote among Members on a question before the House.

Various statutes specify the administrative duties of the Speaker and Deputy Speaker, notably *The House of Commons Act*, *The Senate and House of Commons Act* and *The Speaker of the House of Commons Act*. Other statutes refer to the Speaker with regard to such things as the receiving and tabling of reports and returns or with regard to the Speaker’s role in House resolutions.

Election of the Speaker

At the beginning of a Parliament when the House first assembles, Members are summoned to the Senate by the Deputy of the Governor General, through a message delivered to the House by the Gentleman Usher of the Black Rod. Preceded by the Clerk of the House, the Members go to the Upper Chamber where they are informed that “the Deputy... does not see fit to declare the causes of his summoning the present Parliament of Canada until the Speaker of the House of Commons shall have been chosen according to Law....”

On June 27, 1985, the House adopted a Standing Order for the election of a Speaker by secret ballot. The process described therein was first put into practice when, just prior to the opening of the Second Session of the Thirty-third Parliament, Speaker Bosley indicated his intention to resign as Speaker upon the election of his successor. Consequently, on September 30, 1986, Members assembled in the Chamber to elect a new Speaker. After eleven ballots, the Honourable John Fraser obtained the majority of the votes cast, and became the thirty-second Speaker of the House of Commons. Upon being elected, he was escorted to the Chair by the Member presiding over the election (in this case, former Speaker Bosley). The Mace, which had rested under the Table, was then placed on the Table to signify that the House was properly constituted.

1.(b) Deputy Speaker and Chairman of Committees of the Whole

The position of Deputy Speaker dates from 1885, when Parliament enacted a law known today as the *Speaker of the House of Commons Act*. The rules subsequently accepted for inclusion in the Standing Orders were based on the provisions of this Act, which vested in the Deputy Speaker all the legal

powers of the Speaker when the latter was not in the House, powers which continue to this day.

The Standing Orders oblige the House to elect from among its Members a Deputy Speaker and Chairman of Committees of the Whole at the beginning of every Parliament. The same person performs the duties of both offices and must have full and practical knowledge of the official language which is not that of the current Speaker of the House. Although the Standing Orders do not specify how the “election” is to be conducted, it usually proceeds as follows: a member of the government, typically the Prime Minister, moves that the House *appoint* a Member as Chairman, such Member usually coming from the government side of the House. The motion for appointment is proposed immediately following the Speaker’s report to the House on the Speech from the Throne, and is often resolved without discussion or dissent. The appointment is effective for the life of the Parliament unless a vacancy intervenes in mid-Parliament, at which time a successor is chosen in the same manner.

1.(c) Deputy Chairman and Assistant Deputy Chairman of Committees of the Whole

In addition to the Speaker and the Deputy Speaker, the House also elects a Deputy Chairman and an Assistant Deputy Chairman of Committees of the Whole. Their tenure, however, is for a single session rather than an entire Parliament. In the absence of the Chairman of Committees of the Whole, either the Deputy Chairman or the Assistant Deputy Chairman of Committees of the Whole exercises all the powers vested in the Chairman.

Although their titles imply that their duties relate only to Committees of the Whole, these officers have increasingly acted as Deputy Speakers, following changes introduced in the Standing Orders in 1968. The Speaker of the House is generally in the Chair during question period; the Speaker, the Deputy Speaker and the other Presiding Officers share the remaining time in the Chair.

1.(d) Table Officers

The Clerk of the House is the chief procedural adviser to the Speaker and to Members of the House of Commons. The Clerk is responsible for a wide range of duties relating to the proceedings and official records of the House and its Committees.

There is a Deputy Clerk and up to three Clerks Assistant, senior officers who may sit on the Clerk's behalf in a temporary absence during a sitting and through whom the various procedural branches (Committees and Private Legislation, Journals, Table Research, Private Members' Business and Public Bills) report to the Clerk. They and the Principal Clerks who head the various procedural branches, share duties at the Table on a regular basis.

The Table officers are responsible for providing procedural advice to the Speaker and other Chair occupants as well as to other Members as situations arise in the Chamber and in anticipation of events in the House, and for preparing the minutes of proceedings and the division records printed daily in the *Votes and Proceedings*. They also keep track of speeches and interventions and advise the Chair on the rules of procedure and the application of time limits for various debates.

2. OPENING OF PARLIAMENT AND BEGINNING OF A SESSION

The *Constitution Act, 1867* provides that “The Governor General shall from Time to Time, in the Queen’s Name, by Instrument under the Great Seal of Canada, summon and call together the House of Commons”. The “Instrument” is two proclamations issued on the advice of the Prime Minister: the first setting the date for the commencement of the session (which can be subsequently advanced or put back); the second confirming the date of the first and setting a time of meeting. The five-year limit of the House of Commons is specified in both the *Constitution Act, 1867* and the *Constitution Act, 1982*; the latter also specifies that Parliament must sit at least once every 12 months.

2.(a) Formal Opening of a Parliament

The formal opening of the first session of a Parliament is distinguished from the opening of subsequent sessions by two preliminary proceedings: the taking and subscribing of the Oath of Allegiance by Members, and the election of a Speaker.

When the House has first assembled prior to the hour of formal opening of a Parliament, the Clerk of the House leads the Members to the Senate, where they are informed that the Speech from the Throne will not be read until the Members have elected a Speaker. Upon their return to the House, the Members proceed with this election, and having done so, the House is now properly constituted.

At the hour of the formal opening of Parliament, the House receives the Gentleman Usher of the Black Rod, who requests the presence of “this Honourable House in the Chamber of the Honourable the Senate”. The meeting of Parliament in the Senate Chamber follows the practice established in Britain that no monarch, or monarch’s representative, has entered the House of Commons since King Charles I in 1642, and that the place of the sovereign in Parliament is in the Upper House. The Speaker addresses the Governor General by an established formula that he or she has been elected by the House of Commons as Speaker and, for the Commons, “humbly claimâsê all their undoubted rights and privileges, especially that they may have freedom of speech in their debates, access to Your Excellency’s person at all seasonable times, and that their proceedings may receive from Your Excellency the most favourable construction”. On behalf of the Governor General, the Speaker of the Senate replies with a similarly stylized affirmation, including that he or she “grants, and upon all occasions will recognize and allow their constitutional privileges”. This claiming of privileges, like many parliamentary ceremonies, has its origins in constitutional history when the Commons were fighting for their privileges in the face of royal tyranny in Britain: the first record there of such a claim dates from 1554. Significant nowadays among those specified privileges is freedom of speech: anything said in the Senate, House of Commons or in Committee as part of parliamentary business is not actionable in the courts.

2.(b) Speech from the Throne

Following the claim to privileges and the reply, the Governor General reads the Speech from the Throne, imparting the causes of summoning Parliament, prior to which declaration neither House can proceed with any public business. The Speech from the Throne formally opens the first

session and any subsequent sessions of a Parliament, and marks the first occasion of “Parliament Assembled” in its three constituent parts: the House of Commons, the Senate, and the Sovereign or the Sovereign’s representative. After the Speech from the Throne, the Speaker and Members return to the House where the Speaker reports the claim to privileges and the reply. The business for that day’s sitting then proceeds.

Among the items on the agenda are the following: the Speaker’s announcement of the election of new Members; the Prime Minister’s introduction of a Bill *pro forma* [Bill C-1] which, although it receives first reading, will not be proceeded with any further, as it is introduced only to assert the House of Commons’ right to pass legislation and deliberate without reference to the causes of summons expressed in the Governor General’s speech; the Speaker’s report that a copy of the Governor General’s speech has been obtained to be printed in the *Debates* and the *Journals*; the Prime Minister’s motion that the Speech from the Throne be considered either this day or on some future day, which consideration will be on the motion for the Address in Reply to the Speech from the Throne; the Prime Minister’s motion to elect a Chairman of Committees of the Whole House (who is also the Deputy Speaker) and the appointment of the Deputy Chairman of Committees of the Whole House and the Assistant Deputy Chairman of Committees of the Whole House. The Speaker also announces the appointments by Governor in Council of members of the Board of Internal Economy. Finally, the Standing Orders require the House at the beginning of each session to designate by motion a continuing Order of the Day for the consideration of the business of supply.

3. ADDRESS IN REPLY TO THE SPEECH FROM THE THRONE

When the House returns from the Senate after the Speech from the Throne, its business includes a routine motion by the Prime Minister that the Throne Speech be considered either that day or on some future day. On the specified day, the proceedings which result in the House of Commons' response to the Throne Speech – the Address in Reply to the Speech from the Throne – begin when a government Member not of the Ministry moves that an Address be presented to the Governor General (or more rarely, the Sovereign) “to offer our humble thanks... for the gracious speech which Your Excellency has addressed...”. Following the speech of another government private Member who seconds the motion, the House normally adjourns to the first of eight (not necessarily consecutive) days for resuming debate on the motion and on any amendments.

As the motion itself is relatively unspecific, debate is very wide-ranging, providing one of the few opportunities for private Members to speak on topics of their choice. The normal rules of debate apply. All Members except the Prime Minister and the Leader of the Opposition are restricted to 20-minute speeches, followed by a 10-minute question and comment period after each speech.

The calling of the Order on a particular day for resuming debate on the motion is at the discretion of the Government. When debate is resumed, the Order takes precedence over all other business including Private Members' Business, except the Daily Routine of Business. On the first of the eight days of formal debate (so-called Leaders' Day), the first speaker is the

Leader of the Opposition, who may conclude by proposing an amendment to add words to the original motion. The Prime Minister speaks next, followed by the leader of the second-largest party in opposition, who may offer a subamendment.

Opposition amendments and subamendments entail direct questions of confidence in the Government. Again, given the unspecific nature of the main motion, the rule of relevance is not strictly applied to such “no-confidence” amendments. A procedurally acceptable amendment will add some specific element of its own; a subamendment may propose an addition to or deletion from the words of the amendment, and must be relevant to it.

Only one amendment and one subamendment can be before the House at any one time. The opportunity to present amendments and subamendments is restricted by Standing Orders that require all of them to be disposed of well before the main motion is put to the House. Specifically, on the second day of resumed debate, the Speaker interrupts the proceedings 15 minutes before the ordinary adjournment hour to put the question on any subamendment under consideration; on the fourth and sixth days, the Speaker interrupts the proceedings 30 minutes before the ordinary adjournment hour to put the question on all amendments and subamendments; on or after the seventh day, the main motion is not subject to amendment; and finally, on the eighth day (unless the debate has previously concluded) the Speaker interrupts the proceedings 15 minutes before the ordinary adjournment hour to put every question necessary to dispose of the main motion.

Immediately following adoption of the main motion, the House agrees to a motion that the Address be engrossed and presented to the Governor General in person by the Speaker.

Any of the eight days not used up by the debate on the Address in Reply may be added to the number of allotted days in the current supply period.

4. PARLIAMENTARY PRIVILEGE

Among the strongest and oldest traditions associated with Parliament is the status of privilege accorded the institution and the individual Member to ensure for each the ability to function freely and unhindered. “Parliamentary privilege”, as discussed extensively in May’s *Parliamentary Practice*, is defined as “the sum of the peculiar rights enjoyed by each House collectively... and by Members of each House individually, without which they could not discharge their functions, and which exceed those possessed by other bodies or individuals”.

Foremost of these privileges is freedom of speech. Freedom of speech recognizes the right of the House to exclusive control of its own proceedings. “This right includes the power to initiate, and consider in such order as it pleases, matters of legislation or discussion, as well as the privilege of freedom of debate proper.” Every Member may state “whatever he thinks fit in debate, however offensive it may be to the feelings, or injurious to the character, of individuals; and he is protected by his privilege from any action or libel, as well as from any question or molestation.” The only restraint on speech is such as the House itself has decided by its rules and practices.

Closely related to and sometimes confused with the concept of breach of privilege is that of contempt of Parliament, which May describes as any act or omission which offends against the authority or dignity of Parliament. In themselves, such acts or omissions need not involve the breach of any specific privilege, but can include disobedience to a legitimate command of the House or libels against it, its officers

or its Members. Thus, for example, the refusal of a witness to appear or to testify when summoned before a committee of the House could be regarded as a contempt.

Any claim that a privilege has been infringed or a contempt committed should be brought to the attention of the House at the earliest reasonable opportunity in order to receive prompt consideration. This requirement can be fulfilled by raising the matter immediately when the alleged breach occurs or, if it did not arise during proceedings of the House, by giving the Speaker at least one hour's written notice before raising it in the House.

When a Member is recognized on a matter of privilege, the complaint should be stated concisely and briefly. Breaches of privilege usually involve matters relating to a proceeding of the House or a committee, but they can also concern events which took place outside Parliament. The Speaker will hear the Member and may permit comment from others who are directly implicated in the matter. The Speaker may also seek the advice of other Members, but these Members speak on the question only by leave of the Chair. The Speaker's purpose is to determine only whether there is a *prima facie* case of privilege; i.e., whether the matter appears to warrant priority of debate or consideration. The decision to give the matter precedence over all other House business belongs exclusively to the Speaker, who may defer the decision for further study, and will so inform the House. In judging the matter, the Speaker may take into account the extent to which the complaint infringed the Members' ability to perform their parliamentary duties or demonstrated a contempt against the dignity of Parliament. Often, while acknowledging that a complaint is a legitimate grievance, the Speaker will nonetheless determine that evidence is not sufficient to allow the matter the precedence of debate that a *prima facie* breach of privilege would warrant.

If the Speaker finds there is a *prima facie* case of breach of privilege, an appropriate motion, usually referring the matter to the Standing Committee on Elections, Privileges and Procedure, is moved. Debate on this motion is then allowed precedence and will conclude with a vote accepting or rejecting the motion. If accepted, the matter is studied by the Standing Committee, where witnesses may be examined. A report of the committee's findings and recommendations will be presented to the House and a motion to concur in it can be subsequently moved.

5. QUORUM

The *Constitution Act, 1867* and the Standing Orders provide for a fixed quorum of at least 20 Members, including the Speaker, to constitute a meeting of the House to exercise its powers.

Should a quorum appear not to exist at the time the House meets, a count of the House will be taken. If 20 Members are not present, the Speaker will adjourn the House until the next sitting day. The Speaker may take such an initiative only before the House has been called to order; once the sitting begins, the Speaker cannot take any initiative respecting a quorum but must wait to have the matter raised by a Member.

During a sitting, any Member may draw the Speaker's attention to the lack of a quorum, and such a request for a "count" supersedes any question before the House. At this point, several steps are available to the Chair. First, if a quorum is obviously present despite attention being drawn to its apparent lack, or if a recent count has shown a quorum, the Speaker may simply announce that he or she sees a quorum, dispense with the count, and proceed with business. Should doubt exist as to a quorum, a count will be made; if a quorum is present, business will continue. However, if no quorum exists after the first count, the bells are ordered to be rung until such time as the Chair wishes to conduct a count of the House, but for no longer than 15 minutes, after which, if no quorum is present, the Chair will adjourn the House until the next sitting day. Any Order of the Day for the reading or committal of a bill under consideration at the time will drop and the House must be asked to revive it at a subsequent sitting. (A count that

reveals lack of quorum in Committee of the Whole is reported immediately to the Speaker, who proceeds as set forth above.)

A number of ancillary rules operate concerning the determination of a quorum. A Member who calls quorum need not remain in the House. Furthermore, a Member who calls quorum while speaking and subsequently leaves the House may, upon returning after a count that confirmed a quorum, resume speaking. Finally, if the lack of a quorum goes unnoticed during a vote, the sum of the votes taken after a division, in addition to the Speaker and Members present at the time who did not vote, must nonetheless total at least 20; if not, and the Speaker's attention is drawn to the fact at the time, the question remains undecided.

Whether a quorum is present or not, the House may receive a message from the Governor General for its attendance in the Senate. When the Gentleman Usher of the Black Rod knocks, the Speaker takes the Chair, receives the message, and proceeds to the Senate. Upon returning, the Speaker takes the Chair, since the sitting has officially begun, and conducts business until attention is drawn to the lack of a quorum.

6. DAILY PROCEEDINGS OF THE HOUSE

The “Daily Proceedings of the House”, a generic term not found in the Standing Orders, includes three events that take place daily in the House, each of which is covered separately in the Standing Orders. These three events are “Prayers”, “Statements by Members Pursuant to Standing Order 21”, and “Oral Questions”.

6.(a) Prayers

At the start of the day’s sitting, the Speaker reads Prayers (alternate passages in English and French in turn), the Clerk saying “Amen” at the end of each invocation, after which the Speaker orders that the doors be opened to allow the public to enter the Galleries; the daily business then commences. Housekeeping or other *in camera* matters, however, may be discussed before the public is admitted.

The custom of reciting a prayer at the beginning of each sitting of the House began in 1877, following the recommendation of a Special Committee appointed to consider the matter. The Committee suggested the prayer be read before the doors were opened, in keeping with the practice of the Senate and the British House, and included a suitable prayer which is still said today with only minor changes.

The sectarian nature of the prayer and its references to the Sovereign have been the source of some discussion since its adoption, as has the tradition of reading it behind closed doors. Various committees on reform of the House have suggested alternatives to the present practice, including a revised prayer, admission of the public and even the suggestion that representatives of various faiths lead the House in prayer each day. The House has yet to agree on any alternative to the present practice.

6.(b) Statements by Members Pursuant to Standing Order 21

Standing Order 21 reads: “A Member may be recognized, under the provisions of Standing Order 19(4), to make a statement for not more than one minute. The Speaker may order a Member to resume his or her seat if, in the opinion of the Speaker, improper use is made of this Standing Order.” Shortly after 2:00 p.m. on Monday, Tuesday, Wednesday and Thursday, and 11:00 a.m. on Friday, the Speaker calls “Statements by Members”. Until 15 minutes past the hour, Members recognized by the Speaker may speak on matters of their own choosing for up to one minute. If a Member continues to speak past the allotted time, the Speaker interrupts to inform the Member that the time has expired. At the end of the period, the Speaker calls “Oral Questions”.

During “Members’ Statements” the following general guidelines apply, subject to the Speaker’s discretion: if the proceedings start promptly at 2:00 p.m. or 11:00 a.m., usually 15 Members will speak; however, if the proceedings are delayed, the 15-minute period is reduced accordingly and may be eliminated entirely for that sitting. The opportunity to speak is allocated equally to private Members of all parties. Members may speak on any matter of concern, and not necessarily on

urgent matters only. The Speaker may rule out of order any personal attacks, attempts to move a motion by unanimous consent, congratulatory messages, recitations of poetry, or clearly frivolous issues.

6.(c) Oral Questions

“Oral Questions” is a part of all regular sittings, following “Statements by Members”, and lasts 45 minutes pursuant to Standing Order 19(4): “Not later than 2:15 o’clock p.m., or 11:15 o’clock a.m., as the case may be, oral questions shall be taken up.

The Standing Orders specify that questions are to be addressed to Ministers and are expected to involve matters of urgency, although on occasion, questions seeking information about their respective Committees are allowed to be put to Committee Chairmen who are not Ministers. In addition, questions may be directed to a member of the Board of Internal Economy so designated.

Among the many pronouncements and observations on the conduct of the oral question period, some guidelines were adopted by the House in 1964 and others set out by the Chair in 1975. On February 24, 1986, the Speaker indicated that certain traditional guidelines would remain in force, while others had changed with practice over time, and that the appropriate guidelines for Question Period ought to be respected for the realization of the principal objective: “the seeking of information from the Government and calling the Government to account for its actions”. These guidelines leave the Speaker discretion in allowing a question and even wider latitude with regard to supplementaries. For several years, the Speaker has generally interrupted if the question is too long or if the length

or technical nature of the answer requires that it would be better dealt with as a question on the *Order Paper*.

A question should pose a question, be brief, seek information, address itself to an important matter of some urgency, and be within the administrative responsibility of the Government or the Minister addressed. It should not, on the other hand, be a statement, representation, argument, or an expression of opinion; be hypothetical; seek an opinion, either legal or otherwise; suggest the answer; address a Minister's former portfolio, or any other presumed responsibility apart from the portfolio he or she currently holds; have been previously answered; be on a matter that is *sub judice*; or anticipate the Orders of the Day.

Similarly, in response to a question Ministers may answer, defer an answer, take the question as notice, explain briefly why they cannot make an answer at that time, or say nothing. Supplementary questions should contain no preamble or statement, be precise and be presented directly and immediately to the Minister.

Members who consider the answers they receive unsatisfactory may raise the questions again during the adjournment debate, providing they give written notice to the Table not later than one hour following Question Period on the day the question was raised.

7. ROUTINE PROCEEDINGS

At 11:00 a.m. on Mondays, Tuesdays and Thursdays, at 3:00 p.m. on Wednesdays and at 12:00 noon on Fridays, the House proceeds (unless delayed by a question of privilege or a point of order) to the ordinary daily routine of business outlined in the Standing Orders. The Speaker calls each of the following headings of routine business in turn and recognizes those Members who are ready to proceed. Usually they will previously have indicated to the Chair or the Table their wish to raise an item under an appropriate heading.

7.(a) Tabling of Documents

This first item, called by the Speaker as a separate activity at the beginning of Routine Proceedings, is relatively new. Until 1968, a Minister had to obtain leave (usually under “Motions”) to table a document unless required to table it by statute or Order of the House. Since 1968, the Standing Orders have provided that a Minister, or his or her Parliamentary Secretary, may table any report or paper so long as it deals with a matter within the administrative competence of the Government.

Moreover, since 1987 the Standing Orders require the government to table a comprehensive response to a committee report within 150 days of its being tabled if the committee so requests. Such tabling is done by a Minister or his or her Parliamentary Secretary during “Tabling of Documents”. Similarly, since 1986 the Standing Orders oblige the government to table responses to petitions referred to it within

45 days, as well as announcements of nominees or appointees by Order in Council.

Tabling is one of two methods available whereby a document is presented to the House; the other is simply to file the document with the Clerk of the House. It is the Minister's choice as to which method is used for documents required to be tabled. Standing Order 67(2) states: "A Minister of the Crown, or a Parliamentary Secretary acting on behalf of a Minister, may, in his or her place in the House, state that he or she proposes to lay upon the Table of the House, any report or other paper dealing with a matter coming within the administrative responsibilities of the government, and thereupon, the same shall be deemed for all purposes to have been laid before the House." This method of presentation (tabling "by the front door") is the item during routine proceedings that takes place when the Speaker calls "Tabling of Documents".

Standing Order 67(1) states: "Any return, report or other paper required to be laid before the House in accordance with any Act of Parliament or in pursuance of any resolution or Standing Order of this House may be deposited with the Clerk of the House on any sitting day, and such return, report or other paper shall be deemed for all purposes to have been presented to or laid before the House." This method (tabling "by the back door") may be done at any time. When a return or report is presented pursuant to an Act, it is deemed referred to the appropriate standing committee.

If a Minister cites or quotes an official document in debate, he or she should be prepared to table it; however, a private Member has neither the right nor the obligation to table any document except by the unanimous consent of the House. The Standing Orders permit voluntary tabling only by Ministers or their Parliamentary Secretaries, who are under no obligation to present material requested by private Members (unless, as

stated above, they are required to table material from which they have quoted).

7.(b) Statements by Ministers (and the Thursday Statement)

The Standing Orders allow but do not oblige a Minister to make a statement in the House during Routine Proceedings. The heading “Statements by Ministers”, like that for “Tabling of Documents”, is of recent origin, though the House practice of receiving statements from Ministers has been well established for years. The Standing Orders provide that after a Minister’s statement, the Speaker can determine (usually by apportioning equal time to all parties) the time for comments from opposition party spokesmen.

Changes to the Standing Orders in June 1985 and February 1986 eliminated the possibility of posing questions after a ministerial statement, and provided for the possibility of adjusting the schedule of the daily sitting to retain the total time reserved for Government Orders and Private Members’ Business by sitting additional time during the normal mid-day interruption and by extending, if necessary, the normal daily hour of adjournment.

The “Thursday Statement”, as the name indicates, takes place each Thursday at the end of “Oral Questions”, when the Government House Leader, usually in response to a question at this time from the Opposition, announces the government business to be considered in the succeeding week. (Until 1968 it had been the custom of the House Leader to announce at the close of each sitting the order of business for the following day, a practice still provided for in the Standing Orders.) The present procedure with respect to the “Thursday Statement” was announced by the Government House Leader on

September 23, 1968. Since then, it has become the practice of the Chair, at the end of “Oral Questions” on Thursdays, to recognize the Opposition House Leader regarding the disposition of House business, followed if necessary by short questions for clarification.

The Thursday Statement is not referred to specifically by any Standing Order, nor is it considered a formal practice. It may simply be considered as a somewhat different type of ministerial statement, developed through tradition to its present form.

7.(c) Presenting Reports from Inter-parliamentary Delegations

This new item, following changes to the Standing Orders in 1986, is called after “Statements by Ministers”. The head of an interparliamentary delegation (or a Member acting on his or her behalf) presents to the House a report on the activities of the delegation within 20 sitting days of its return to Canada. The Standing Orders provide that the Member presenting the report may also give a brief summary of its subject-matter.

7.(d) Presenting Reports from Committees

Committees use the mechanism of reports to the House as a means of advising the House of their activities and decisions. Committees submit reports only on the following subjects: bills, routine or procedural matters, estimates and subject-matter inquiries, matters related to their Orders of Reference, the

management and operations of relevant departments and Order in Council appointments.

The Speaker calls “Presenting Reports from Committees”. If a committee report is to be presented, the Chairman or, in his or her absence, a member of the committee, will rise to be recognized by the Chair, and state that he or she has “the honour to present the Report of the Standing (Legislative, Special or Joint) Committee on....” If the committee wishes a government response to its report, the request is made at this time. The related *Minutes of Proceedings and Evidence* are also tabled.

A motion to concur in a report may be moved under “Motions”, 48 hours after notice has been given. However, if concurrence is sought without notice by unanimous consent (usually because the report concerns the powers or sittings of the committee; for example, seeking an extension of its deadline or power to travel), the Chairman will state after presenting the report that he or she intends to move concurrence “later this day”. A Clerk-at-the-Table then rises and reads the report, which is normally only four or five sentences long. Later, under “Motions”, the Chairman rises and seeks unanimous consent to move concurrence, which motion is debatable.

Until December 1981, the practice of the House was to print the text of all reports in the *Votes and Proceedings*. Now, only reports on bills, estimates and routine business are usually printed in the *Votes*, although reports on parliamentary procedure may be printed as an appendix. Other committee reports are printed in the committees’ *Minutes of Proceedings and Evidence* prepared from committee meetings, or as separate documents in the same format.

7.(e) Introduction of Government Bills

Prior to June 1987, all public bills sponsored either by the government or private Members were introduced under the former heading “Introduction of Bills”. Following amendments to the Standing Orders, that heading has now been divided into “Introduction of Government Bills” and “Introduction of Private Members’ Bills”. During Routine Proceedings, “Introduction of Government Bills” comes immediately after the presentation of committee reports and immediately before the Speaker calls “Introduction of Private Members’ Bills”. Under this item of business, public bills sponsored by the government are listed in the *Order Paper* in chronological order, following a minimum of 48 hours’ notice.

The Speaker reads the list, referring to Ministers by their respective responsibilities. When called, the Minister wishing to introduce the bill nods and the Speaker uses the following formula: “....., seconded by, moves for leave to introduce a bill entitled: An Act ...”. While Standing Orders then permit the sponsor to give a succinct explanation of the provisions of the bill, in actual practice the explanation is given after the House has agreed to the question: “Is it the pleasure of the House that the Minister shall have leave to introduce the bill?” A Minister introducing a bill does not usually take this opportunity to explain the measures. If he or she is not in the House or does not wish to introduce the bill when it is called, the bill stands on the *Order Paper* for introduction another day.

At the introduction stage, no debate is permitted; discussion of the merits of the bill may take place on the motion for second reading. On certain occasions, the House has demanded a recorded division on a motion for leave to introduce a bill.

Leave to introduce the bill having been given, the motion for first reading and printing is then proposed, again without debate or amendment. The Speaker puts the following question to the House: “....., seconded by, moves, ‘That the bill be now read a first time and be printed.’ Is it the pleasure of the House to adopt the motion?” The motion is almost always agreed to on a voice vote, although the House has, on occasion, demanded a recorded division on the question.

If the House agrees, the Speaker states that the motion is carried and at once proceeds to ask: “When shall the bill be read a second time?” The answer is generally: “At the next sitting of the House.” (The phrase “next sitting of the House”, when used to state the time until which a question is ordered to stand over, means the future sitting at which this question shall come up according to the precedence given to it by the Standing Orders, the government determining the order in which government legislation is called.) The bill is then placed on the *Order Paper* in its proper place for a second reading at a future time.

A number of conventions and practices have been established to regulate the introduction of bills. First, no bill may be introduced in an incomplete form; should such a bill pass first reading, the Chair will order that any consideration given to it be declared null and void. Only when the full text is available may the Minister ask for leave to introduce it pursuant to the Standing Orders. Second, the Speaker, unless previously informed, will choose a seconder for the bill. However, that Member is not required to accept that responsibility. Finally, a bill standing in a Minister’s name may be moved on his or her behalf by another Minister.

To ensure that the government is not prevented in any way from introducing its legislation, the Standing Orders as amended in June 1987 now provide that the House must complete “Introduction of Government Bills” every day. If this heading is not completed before the mid-day interruption on

Mondays, Tuesdays or Thursdays, the House reverts to Routine Proceedings in the afternoon following Oral Questions until all the items under “Introduction of Government Bills” have been called, suspending as much of Private Members’ Business as necessary. If the heading is not completed by the ordinary hour of daily adjournment, the House continues to sit to complete all the headings under Routine Proceedings up to and including “Introduction of Government Bills”, whereupon the Speaker adjourns the House.

7. (f) Introduction of Private Members’ Bills

Any public bill sponsored by a Member who is not part of the Ministry may be introduced under this heading. The procedures here are exactly the same as for bills introduced by the government under the previous heading: the notice period is the same; the Speaker reads the list of private Members’ bills from the *Order Paper*, and a Member wishing to introduce his or her bill nods to indicate a desire to proceed at that point; the Speaker uses the same formula to request leave of the House for the Member to introduce the bill, after which a succinct explanation of the bill’s contents is permitted. A vote is possible but usually not demanded. Leave to introduce having been obtained, the Speaker then puts the question for first reading and printing, and if the House agrees, the bill is then ordered for second reading and put on the *Order Paper* in its proper sequence.

The only significant differences between the procedures for this and for the introduction of bills sponsored by the government are first, that private Members may not introduce bills which infringe upon the financial prerogative of the Crown; that is, they may not introduce legislation involving a tax, or a burden on the public treasury. Second, the Standing

Orders do not provide that the House must complete all items under this heading every day. Third, while one Minister may move the introduction of a bill on behalf of another Minister, a private Member must be present in the House and move the introduction and various reading stages of a bill standing in his or her name.

7. (g) First Reading of Senate Public Bills

Under Routine Business, “First Reading of Senate Public Bills” comes immediately after “Introduction of Private Members’ Bills” and before “Motions”. As soon as a Senate bill has been passed by the Senate, a message is sent so informing the House of Commons. The Speaker does not interrupt any business which is proceeding at the time, but announces the message, handed to him or her by the Clerk, at the first convenient opportunity.

The Speaker reads the message, stating: “I have the honour to report to the House that the Senate has sent a message advising that it has passed Bill S- , An Act ..., and requests the concurrence of the House.” Receipt of the message is equivalent to the House agreeing to leave for the introduction of the bill. The bill is then placed on the *Order Paper* under “First Reading of Senate Public Bills” in Routine Proceedings. If the Member (or Minister) sponsoring the bill in the House of Commons is not present, or desires not to move first reading of the bill, the Speaker usually assumes that the government and the House wish it to stand, and proceeds accordingly. If the bill is not sponsored, no further action is taken. If the Member (or Minister) sponsoring the bill nods in agreement when called by the Chair, the question for first reading is put as follows: “That Bill S- , An Act..., be now read a first time.” Senate public bills are not printed again. The

question is decided without debate or amendment, but the House may demand a vote.

When the motion is agreed to, the Speaker asks: "When shall the bill be read a second time? At the next sitting of the House?" This constitutes an order for second reading, which subsequently appears on the Orders of the Day under "Government Orders" if the bill is sponsored by a Minister of the Crown, and under "Private Members' Business" in the order of precedence if not.

The notice of first reading of a Senate public bill may be struck from the *Order Paper* if the bill infringes upon the royal prerogative in financial matters. Section 54 of the *Constitution Act, 1867* and the Standing Orders state that the House shall not adopt or pass any vote, resolution, address or bill for the appropriation of any part of the public revenue that has not been first recommended to the House by a message from the Governor General; that is, by Royal Recommendation.

The Standing Orders further state that all measures for spending public funds or imposing taxes ought to originate in the House of Commons and are not alterable by the Senate. (The Senate, however, disputes part of the interpretation given to this rule.) Finally, the Standing Orders state that the House will not insist on this privilege when Senate public bills impose or alter pecuniary penalties "provided that all such penalties thereby imposed are only to punish or prevent crimes and offences, and do not tend to lay a burden on the subject, either as aid or supply to Her Majesty, or for any general or special purposes, by rates, tolls, assessments or otherwise".

7.(h) Motions

In the daily routine of business, the heading “Motions” immediately follows “First Reading of Senate Public Bills” and precedes “Presenting Petitions”.

The types of motions normally moved under “Motions” are those relating to the business of the House, usually moved by the government, or those relating to the discussion of committee reports, usually moved by a private Member. The Standing Orders enumerate other types of motions that may be presented during Routine Proceedings: “such other motion, made upon Routine Proceedings, as may be required for the observance of the proprieties of the House, the maintenance of its authority, the appointment or conduct of its officers, the management of its business, the arrangement of its proceedings, the correctness of its records, the fixing of its sitting days or the times of its meeting or adjournment.” The motions listed in this Standing Order and motions for the concurrence in a report of a standing or special committee are debatable.

When debate on any motion considered during Routine Proceedings is adjourned or interrupted, the order for resumption of the debate is transferred to Government Orders and considered in such sequence as the government determines. If the Member (or Minister) who has given notice of motion is not in the House or does not wish to move it, the Speaker usually assumes that the government and the House wish it to stand, and acts accordingly.

The Standing Orders state that no notice is required for motions concerning “the times of meeting or adjournment of the House”. Notice is required, however, if the motion to adjourn pertains to the days on which the House does not sit, although the House can suspend this notice requirement by unanimous consent. Such motions are usually considered as part of the Daily Routine of Business under “Motions”.

Motions for concurrence in committee reports are usually listed (when the notice set out in the Standing Orders is required), called and disposed of under “Motions” on the *Order Paper and Notices*. The notice of motion for concurrence in a committee report may be given and the motion moved by any Member of the House of Commons, although it is usually done by the chairman of the committee. Such a motion may be moved without prior notice with the unanimous consent of the House during the sitting in which it is presented. If unanimous consent is not given, the 48-hour notice rule then applies.

A motion to concur in the report of any committee on Estimates must be presented on one of the 25 allotted days. A motion to refer items in the Main Estimates or in Supplementary Estimates to standing committees is decided without debate or amendment and may be moved during Routine Proceedings by a Minister of the Crown.

7.(i) Presenting Petitions

Members wishing to present petitions in the House do so during Routine Proceedings after “Motions” and before “Questions on Order Paper” is called. A petition may also be presented simply by filing it with the Clerk at any time during a sitting.

Before being presented, a petition must be certified and examined as to form and content by the Clerk of Petitions. If the petition meets the requirements specified in the Standing Orders, the Member presenting a petition, after being recognized by the Chair, makes a brief statement to inform the House of the content of the petition; the petition itself is not read, and no speech may be made or argument presented in support of the petition; nor is debate allowed following the

presentation of a petition. The government is obliged to respond within 45 days to all petitions referred to it.

Various conditions also apply to the presentation of petitions. Aliens, not resident in Canada, have no right to petition Parliament; nor may ordinary citizens of Canada address the House directly – their petitions must be dated, presented and endorsed (that is, signed on the reverse side) by a Member. No Member who has not taken the Oath of Allegiance or made a solemn Affirmation shall present a petition. A Member cannot be compelled to present a petition and no action may be taken against a Member for refusing to do so.

A number of conventions and practices have been established which further regulate the presentation of petitions. Because the Speaker may not take part in debates and may have to decide the regularity of petitions, he or she must use the services of another Member when asked by his or her constituents to present a petition on their behalf. Petitions on matters relating to the election of Members or involving a burden upon the public revenue or concerning a matter delegated by Parliament to another body cannot be received by the House.

Any forgery or fraud in the preparation of petitions or signatures, or any complicity in or knowledge thereof, renders the perpetrator liable to punishment for breach of privilege; following a question of privilege the House will act to consider and decide the offence.

7.(j) Questions on Order Paper

Following amendments to the Standing Orders adopted in June 1987, “Questions on Order Paper” is now included as the last heading under Routine Proceedings.

Members may pose questions to the government either orally during Question Period, or in writing. If the question involves a lengthy, detailed or technical response, the Member gives 48-hour notice of his or her intention to ask such a question. In giving notice, the Member may also request an answer within 45 days, indicating as well if he or she wishes the answer to be given orally. After the notice requirement has been fulfilled, the question (or questions – each Member may have a maximum of four on the *Order Paper* at any one time) appears on the *Order Paper*. Since the questions tend to accumulate faster than they can be answered, all outstanding questions are removed from the *Order Paper* at the end of each month and are printed separately in the *Monthly Supplement to the Order Paper*, where they remain until they have been answered, withdrawn or made orders for return.

When “Questions on Order Paper” is called during Routine Proceedings, a Parliamentary Secretary rises in his or her place to announce which question the government intends to answer on that particular day.

Should it choose to do so, the government may answer written questions in one of two ways. First, the Parliamentary Secretary simply indicates to the House the number (or numbers) of the question(s) being answered, and the text of the answer appears in the *Debates* of that day as if the Minister to whom the question was directed had actually stood in the House and given a full reply.

The second method is that the government may request the House to make a certain question an “order for return”;

that is, that the House order the government to table a return which will serve as a response to the question. When this occurs, the tabled response is filed with the Clerk as a Sessional Paper, open to public scrutiny; the text does not, however, appear in the *Debates*.

Upon concluding Routine Proceedings, which often takes only 15 minutes, the House then proceeds to the consideration of the day-by-day order of business for the sitting.

8. TABLING REPORTS AND RETURNS

The presentation of reports and returns is one method by which the House obtains information. The Standing Orders state that at the beginning of each session of Parliament the Clerk of the House shall have a list printed and delivered to all Members of the “reports or other periodical statements which it is the duty of any officer or department of the government, or any bank or other corporate body to make to the House, referring to the Act or resolution, and page of the volume of the laws or *Journals* wherein the same may be ordered; and placing under the name of each officer or corporation a list of reports or returns required to be made, and the time when the report or periodical statement may be expected”. Reports and returns are presented to the House by either the Minister responsible for providing the information (or by the Minister’s Parliamentary Secretary) or, in certain cases, by the Speaker. Tabling is done voluntarily, on the initiative of the Minister or the Speaker, or by obligation which may be imposed in a number of ways. The House may obtain reports and returns only under the following conditions:

By Act of Parliament: That is, a statute requires that certain reports, accounts and other documents be laid before Parliament, often setting forth the specific circumstances for tabling. For example, the statutes require Ministers to table annual reports of the departments, agencies and commissions which fall under their administrative responsibilities. Also, various statutes identify the Speaker as the individual through whom reports are to be laid before the House. Reports tabled under such provisions include, among others, those of the Chief Electoral Officer, The Auditor General, the

Commissioner of Official Languages, the Access to Information Commissioner and the Privacy Commissioner.

By Address to the Crown: This includes correspondence between the federal and other governments; Orders in Council; and papers concerning the administration of justice, the judicial conduct of judges and the exercise of the prerogatives of the Crown.

By Order of the House: That is, the House orders the tabling of reports and returns concerning matters directly related to federal departments or business of the House. Information from any department constituted or regulated by statute is generally obtained by means of an order.

By command of the Governor General: Reports have been tabled in the House by command of the Governor General, although this practice has not been followed recently.

By Standing Order: The Standing Orders provide that the tabling of certain reports is the responsibility of either the Speaker or, in certain cases, of the government. For example, the Speaker must table a report of the proceedings of the Board of Internal Economy; the Government, when so requested by the Committee, must table a response to a committee report within 150 days of its presentation. A similar Standing Order applies to petitions: the government must reply within 45 days to every petition referred to it. Further, pursuant to another Standing Order, a Minister must table a certified copy of every Order in Council appointment to a non-judicial post. The same Standing Order permits a Minister, at his or her discretion, to table a certificate nominating an individual to a non-judicial post.

Tabling by the Government

Tabling of reports and returns which are the responsibility of the government is done either by obligation, as described above, or voluntarily.

Where the voluntary presentation of papers is governed by the Standing Orders, a Minister or a Parliamentary Secretary may state in the House that he or she proposes to table a report or paper dealing with a matter coming within the administrative responsibilities of the government.

One method of presenting information by Order of the House is through a provision in the Standing Orders which states that private Members may request written information from the government by placing a notice on the *Order Paper* under the heading “Notices of Motions for the Production of Papers”, called on Wednesdays after Routine Proceedings. These notices of motions are moved and decided without debate or amendment and, if carried, become Orders of the House. However, should the Member proposing it or a Minister of the Crown wish the matter to be debated, the motion is transferred to “Notices of Motions (Papers)”. Subsequent debate on a motion for the production of papers may last a total of one hour and thirty minutes, at the end of which a Minister may speak for not more than five minutes (even if he or she has already spoken) and the mover may close the debate by speaking for not more than five minutes. If the motion is not withdrawn, the Speaker then puts the question; if carried, it, too, becomes an Order of the House.

The obligatory presentation of information is also covered by a provision in the Standing Orders whereby material required to be tabled by the government may become an automatic Order of the House. The Standing Orders permit Ministers to reply to questions on the *Order Paper* in the form of returns. If the Minister feels the reply should be in the form

of a return and has no objection to tabling it, the reply is deemed an Order of the House and is entered in the *Votes and Proceedings* as such.

Standing Orders also provide that Orders and Addresses of the House for returns or papers are not nullified by a prorogation of the House, but shall be brought down during the following session, without renewal.

The Standing Orders provide that any document required to be tabled may be deposited with the Clerk and so deemed to have been presented; the *Votes and Proceedings* for that day will carry the appropriate entry.

9. DAILY ADJOURNMENT PROCEEDINGS

Since 1964 the Standing Orders have allowed for proceedings on the adjournment motion. Under the current Standing Orders, the motion to adjourn is deemed to be moved at 6:00 p.m. on any Monday, Tuesday and Thursday. (On any Wednesday and Friday the Speaker adjourns the House without question put.) This adjournment motion is used as a vehicle for brief exchanges on predetermined topics, each of which can be considered for no more than 10 minutes. These proceedings can take up to 30 minutes, at which time the motion to adjourn is deemed to have carried. Any time spent considering the future business of the House is not counted as part of these 30 minutes.

Adjournment notices are submitted by Members dissatisfied by a reply received in Question Period. The notices must be submitted in writing within the hour following Question Period on the day the question was asked if they are to be considered for the adjournment proceedings that day or at some future day. The subject-matter of the exchanges is selected by the Speaker from notices given by Members, which the Speaker announces not later than 5:00 p.m. In making the selection, the Speaker considers the order in which notices were given, the urgency of the matters raised and the apportioning of the opportunities to discuss such matters among the Members of the various parties in the House.

During the adjournment proceedings, a Member raising a matter has up to seven minutes to speak; a Minister or a Parliamentary Secretary is allowed up to three minutes to reply. As during the Question Period, the Speaker will not

normally allow questions of privilege or points of order to be considered during these proceedings, although the Chair may always entertain questions concerning unparliamentary language. Adjournment proceedings are suspended for that sitting whenever any specified business is to be continued beyond the ordinary time of adjournment or when any such business is to be disposed of or concluded. When a sitting is continued due to a ministerial statement, adjournment proceedings are merely delayed.

10. THE PROCESS OF DECISION

The House is fundamentally a decision-making body. The basic elements in obtaining a decision of the House are discussed below under two main headings: (a) Motions, and (b) Divisions (i.e., the actual vote).

10.(a) Motions

A motion is a proposal made for the purpose of eliciting a decision of the House. It may be either independent; that is, a substantive, self-contained motion; or dependent, that is, subsidiary. The latter is further sub-divided into (1) ancillary motions, dependent on an order of the day; (2) motions made for the purpose of superseding questions; or (3) motions dependent on other motions.

Notice of Motion

To enable the House to be as prepared as possible before rendering a decision, notice must be given before most motions are moved. With a few exceptions, notice must be given in writing either to a Clerk-at-the-Table or to the Journals Branch before 6:00 p.m. (5:00 p.m. on Fridays) to become effective on that sitting day; otherwise the notice becomes effective at the next sitting of the House. Once given, a notice may be examined for irregularities by the Clerk of the House before being printed in the *Notice Paper*.

Generally, all substantive motions require notice. The Standing Orders require a 48-hour notice for all motions for leave to present a bill, Resolution or address. A notice of motion for an Order also requires a 48-hour notice, although this procedure is not explicitly stated in the Standing Orders. (In fact, when notice is given at the end of a sitting day for consideration at the start of a sitting two days later, the notice period may be slightly less than 48 hours.) Furthermore, a 48-hour notice period is required for any motion for the appointment of any Committee. No notice is required for public bills after they have been introduced, for private bills, or for motions concerning the times of meeting or adjournment of the House. Private Members' notices of motions require a notice period of at least two weeks.

Certain motions do not require notice of 48 hours: a 24-hour written notice is required for an opposition motion on an allotted day; a 24-hour oral notice is required for a Minister to move time allocation or closure.

Subsidiary motions (i.e., motions made for the purpose of superseding questions or motions which depend on an order of the day or on other motions) do not require notice. Similarly, certain motions such as for the adjournment of the House, for the previous question, or for reading the Orders of the Day, require no notice.

A Minister of the Crown may propose a motion to suspend the Standing Orders or other Orders of the House relating to the notice requirement so that a question that addresses an urgent problem may immediately be put.

Under special circumstances related to an exceptional recall of the House, the Speaker is authorized to have published a special *Order Paper* listing notices of any government measure that should have immediate consideration by the House.

Moving a Motion

No motion is before the House until notice, if required, has been given, and the motion has been duly moved and seconded, received in writing and proposed to the House by the Speaker. The normal process is as follows: the Speaker recognizes a Member who, in speaking, moves a motion. The Speaker then asks if there is a seconder who is recognized to speak, after which the Speaker proposes the question to the House. If a motion finds no seconder, the Chair will not propose it. This process is followed for the Address in Reply and for superseding motions including any amendments, although in these cases, the seconder is not usually recognized to speak before the question is proposed to the House. For motions where notice has been given, the Speaker calls out the Member by constituency (or by portfolio if a Minister or Parliamentary Secretary), in effect asking if the Member wishes to proceed. If the Member nods in agreement, the Speaker, upon ascertaining that there is a seconder, immediately proposes the question to the House. The Speaker then normally recognizes the mover first if he or she wishes to speak, followed by the seconder, then any other Member. The mover must speak first if he or she wishes to exercise the option to speak, for in moving the motion, he or she is deemed to have spoken and cannot be recognized again. In theory the seconder should speak next, but custom has allowed the seconder to defer speaking until later in the debate in most instances.

Proposing the Question

Before reading the motion to the House, the Speaker ensures that the motion is procedurally in order. For example, when notice is required, the terms of the motion should be the same as those of the notice, or at any rate should cover them and not introduce any new matter. Also, the motion must be phrased in a way that allows the House to express an opinion.

(Here, the Speaker may have to rule upon the form of a motion or to ensure that two similarly worded motions are sufficiently distinct to avoid duplication.) Normally, a motion must not seek the decision of the House on a matter previously determined during the same session.

The Speaker has clear authority to modify a motion before proposing it to the House to ensure it conforms to the usages of the House. If any motion is to be ruled out of order, the Speaker informs the House and quotes the Standing Order or authority applicable to the case. In so doing, the Speaker rules against proposing the question to the House, and the motion is dropped.

The authority to modify a motion extends to complicated motions; i.e., motions containing two or more parts, each capable of standing on its own. When any Member objects to voting on a motion that contains two or more distinct propositions, he or she may request, although not as a matter of right, that the motion may be divided and each proposition voted upon separately. The final decision rests with the Chair.

Debate and Putting the Question

Once the question which is the subject matter of the motion has been proposed from the Chair, it is formally before the House. Only then may it be debated, amended, superseded, adopted, negatived or withdrawn, as the House decides. Once debate has concluded, the Speaker puts the question to a vote. If for any reason the Member who proposed the original motion wishes, he or she may request that it be withdrawn, but since the motion is now in possession of the House, unanimous consent is required.

When agreed to, every question assumes the form of an Order or a Resolution. By Order, the House directs its

Committees, Members, officers, and the order of its proceedings; by Resolution, the House declares its opinions and purposes.

Dilatory Motions

Dilatory motions are used to supersede and therefore delay the progress of a question when it is before the House. They can be moved only by a Member who has the floor legitimately; a Member may not rise on a point of order to move a dilatory motion. Dilatory motions are not now debatable or amendable and are put by the Chair immediately once they are found to be in order. Because these motions are not debatable, the decision on the question usually results in a recorded division, the only legitimate means by which the dilatory motion can be used as an obstructive tactic.

The Standing Orders mention the following dilatory motions: to postpone consideration of the question to âdateâ; to read the Orders of the Day; to proceed to âanother Orderâ; to adjourn the debate; or to adjourn the House. The most common motion of this nature is the motion to adjourn either the House or the debate, but other motions, such as for reading the Orders of the Day, can have a similar effect.

The Standing Orders also state that “A motion to adjourn, unless otherwise prohibited in these Standing Orders, shall always be in order, but no second motion to the same effect shall be made until some intermediate proceeding has taken place.” This does not eliminate the opportunity available to Members to move repeatedly and alternatively the motions to adjourn the debate and to adjourn the House, as these motions do not have the same effect.

Certain restrictions apply to the use of adjournment motions of a dilatory nature. When any Standing or Special

Order of the House provides that any business shall be continued, disposed of, or concluded in any sitting, the House shall not adjourn before such proceedings have been completed except on a motion to adjourn proposed by a Minister of the Crown. Furthermore, proceedings on any motion proposed by a Minister of the Crown in relation to a matter that the government considers urgent shall not be interrupted or adjourned by any other proceeding or by the operation of any other Order of the House. A motion to adjourn the House during the election of a Speaker is similarly out of order. Finally, an adjournment motion cannot be proposed during the debate on an adjournment motion held under the terms of Standing Order 29 governing emergency debates or Standing Order 66 on regular adjournment proceedings.

Amendments

An amendment arises from debate on the original question and is proposed either to modify the original motion to make it more acceptable to the House, or to present a different proposition as an alternative to the original. An amendment is one type of privileged motion; that is, it requires no notice, and takes precedence when proposed during debate on another motion. When moved and seconded, it is proposed to the House by the Chair, as are all other motions; debate on the main motion is then set aside and the amendment is debated until it has been decided, whereupon debate may resume on the main motion or the motion as amended, and other amendments may be proposed.

A subamendment may, in turn, be moved to an amendment by the same process; only one subamendment at a time may be proposed to an amendment. Debate is restricted to the words added to and/or left out of the original amendment by the subamendment; i.e., subamendments should be strictly

relevant to the amendment they seek to modify, and not merely to the original question. Since subamendments cannot be further amended, a Member wishing to change one under debate must vote against it and offer a new subamendment.

The major criterion in deciding the admissibility of an amendment is that of relevance and scope: the amendment must deal with the same matter as the original motion, but must not add new material. Form is another consideration. An amendment should take the form of a motion to (a) leave out certain words, (b) leave out certain words in order to insert other words, or (c) insert or add other words to the main motion. It should be so framed that, if agreed to, it will leave the main motion, as amended, intelligible and consistent with itself. Preambles to amendments are discouraged. In addition, an amendment must not raise a question substantially the same as one which the House has decided in the same session, or conflict with an amendment already agreed to. However, an amendment that has been negatived may be put again if it contains additional particulars. Furthermore, it is not in order to move as an amendment a motion that is on the *Order Paper* as a notice of motion or as part of a bill. Finally, an amendment that would produce the same result as the defeat of the main motion is normally out of order. However, it has been ruled that an amendment to alter the main question (thereby avoiding the need to decide it) by substituting a proposition with the opposite conclusion, is not an expanded negative and may be moved.

The order in which amendments are considered often requires attention. In general, they should be proposed in the order in which they would appear in the amended main motion, if adopted. Once an amendment has been agreed to (or an amendment simply leaving out words has been agreed to or negatived), the House has decided on the part of the motion considered to that point, and only the part of the main motion following this may still be amended. For this reason, when several amendments are to be offered at the same point, any

which propose simply to leave out words are usually considered last, since once decided, they preclude further amendment at that point.

10.(b) Divisions

Every matter in the House of Commons is determined upon a question put by the Speaker on a proposition that is resolved in either the affirmative or the negative. Most decisions are made by the majority (that is, at least 50 per cent plus one) of Members present and voting. A vote is taken first by voice and then, if demanded, in a recorded division.

Voting Procedures

Votes in the House are conducted through the Speaker. If the motion to be voted has also been debated, the Speaker must first determine if such debate has concluded by asking: “Is the House ready for the question?” If no more Members claim the right to speak, the question is put; i.e., the Speaker reads the main motion and any amendment or subamendment, in their proper order.

Voice Votes

The vote on the motion, whether it has been debated or not, is put by the Speaker asking: “Is it the pleasure of the House to adopt the motion?” If there is no dissenting voice, the motion carries. Should someone dissent, the Speaker takes a voice vote by saying: “Those who are in favour of the motion will say yea”, and then: “Those who are opposed to the motion

will say nay”. Having heard both responses, the Speaker, judging not only the voices but also the probabilities, then says, “In my opinion the yeas (or the nays) have it.” Members who wish to show that the motion was not decided unanimously, but do not want a recorded vote, may respond to the call for voices by saying: “On division”. The Speaker then declares the motion carried or lost, “on division”, meaning with some dissenting voices.

Recorded Division

If five or more Members rise in order to request a recorded division, the Speaker says, “Call in the Members.” At that point, the Sergeant-at-Arms has the division bells rung for no more than 30 minutes, and the Whips take steps to assemble their caucus Members, committee meetings having been suspended.

Recorded divisions are conducted formally according to various rules and practices. Standing Orders permit no further debate when Members have been called in to a division, and specify that after the bells have stopped, when the Speaker is putting a question, no Member may enter, leave or cross the House, or make any disturbance. Members must be in their seats to vote, and must remain seated until the result of the vote is announced. A Member may abstain from voting simply by remaining seated during a vote. Such abstention is not, however, recorded.

A Member must actually be in the Chamber and have heard the Chair put the question being voted on in order for his or her vote to be recorded. (If a Member’s presence is disputed, the House must accept the Member’s assertion.) A Member whose vote is inadvertently contrary to his or her intention may not correct the error but may briefly explain the mistake. A Member whose name has been missed or incorrectly entered

may correct the error either before the result of the vote is announced, if the error is noted at the time the vote is being taken, or as soon thereafter as the error is noted.

Once the bells have stopped, the Speaker calls the House to order, rises, and reads the motion, adding, "The question is on the main motion (or amendment). Those who are in favour of the motion (or amendment) will please rise." A Clerk calls each Member in turn, taking affirmative, then negative votes. Members' names are called by party, party leaders first, according to the rows in seating arrangement. As each Member rises and bows to the Speaker, the name is called in turn by a Clerk and repeated by another Clerk, who records the vote. After both affirmative and negative votes have been taken, a Clerk reports the result of the vote to the Speaker, saying "Yeas, pour..." and "Nays, contre...." The Speaker then says: "I declare the motion (or amendment) carried (or lost)."

The results of recorded votes are entered in the *Votes and Proceedings*. When a number of motions follow from the same question, the House frequently orders, by unanimous consent, that the results of the first vote stand for all subsequent divisions on the question, provided that the votes are recorded separately.

Free Vote

A division on a question on which party discipline is not imposed is called a "free vote". The Speaker requests those Members in the first row to the right of the Chair who are in favour of the motion to rise. A Clerk calls out their names in order, beginning with the Member closest to the Chair, proceeding through the rows on the right, and then on the left of the Speaker. When the yeas have been recorded, the nays are called and the result announced in the usual manner for recorded divisions.

Casting Vote

In the event of a tie, the Speaker will offer the casting vote – the only occasion in which the Speaker actually participates in a decision. In voting, the Speaker remains conscious of the paramount obligation of impartiality and so usually votes to maintain the status quo; i.e., he or she votes in a manner that will keep the issue open for the House's further consideration. This may appear contradictory at times, for at second reading of a bill the Speaker would usually vote in favour to keep debate alive, while at third reading the Speaker would normally vote against the bill to maintain the status quo.

Divisions in Committee of the Whole

When a division is taken in a Committee of the Whole, the Members rise in rows and are counted by a Clerk, who then reports to the Chairman the numbers voting for or against the question. The names of the Members voting are not recorded nor are the bells rung. Members are not required to be at their allocated desks during a division but no Member may enter the Committee of the Whole while a division is in progress. In the event of a tie, the Chairman has a casting vote and is governed by the same rules as the Speaker under similar conditions.

Deferred Divisions

The Standing Orders provide that in certain cases, recorded divisions are deferred until a future day or time. One such instance is that after the Speaker has put the question in any debatable motion, and while the bells are being sounded to call in the Members for the vote, either the Chief Government or the Chief Opposition Whip may approach the Speaker to request that the division be deferred to a specific time, but in

any case, not later than 6:00 p.m. on the next sitting day. On that day, the bells shall sound for not more than 15 minutes before the deferred vote is taken. The second instance occurs when a recorded division or a debatable motion is demanded on a Friday, in which case the vote is deferred until 6:00 p.m. on the next sitting day, when the bells shall sound for not more than 15 minutes. Third, recorded divisions on motions in amendment at report stage may be deferred at the Speaker's discretion. When such deferred divisions are subsequently held, the bells calling in the Members shall sound for not more than 30 minutes. Finally, when the question is put on a motion to concur in a report of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments (debate on which occurs on a Wednesday at 1:00 p.m. for one hour) and a recorded division is demanded, it is deferred until 6:00 p.m. on the same sitting day. The bells to call in the Members are then sounded for not more than 15 minutes.

Pairing

It often happens that two Members who would normally vote on opposite sides of a question agree that one will abstain from voting on a particular occasion to permit the other's absence from the House. This practice, known as pairing, has no official standing, but Members in attendance will sometimes explain after the division how they would have voted had they not been "paired".

Unanimous Consent

The codified and uncoded rules by which the House regulates its own proceedings may themselves be altered, added to, or removed by a majority of Members in the usual decision-making process. However, one of the most common

exceptions to this method of making decisions is a decision by the consent of all Members present. On occasion, usually to save time, the House may choose to modify or dispense with certain of its rules in a particular instance through the method of unanimous consent. With the unanimous consent of the Members present, the House may, without creating a precedent, dispense with the application of a rule at any time, or ignore its own rules and proceed on a course of action incompatible with the Standing Orders, a special Order, or a practice established by precedent or custom. It should be noted, however, that the House may not, by unanimous consent or any other means, set aside rules laid down for it in the Constitution or in other laws applying in Canada, such as those dealing with quorum and the Royal Recommendation, which are based directly on the *Constitution Act, 1867*.

Unanimous consent usually follows a verbal request and is routinely sought and given to waive the notice requirement for a motion or to stand items on the *Order Paper*. It has also been used to circumvent the procedures provided for in the rules; to limit debate without using the means provided for in the Standing Orders; to move a motion or proceed to a matter not on the agenda; to suspend or amend one or more Standing Orders; to change the sponsor of a motion or a bill; to refer a bill to Committee of the Whole; and to deem the present time of day to be the time of adjournment of the House. Except for those that do not involve a proceeding, as in the last example, decisions reached by unanimous consent are recorded in the *Journals*, but do not constitute precedents.

In contrast with those actions in the examples above where unanimous consent is used to dispense with the rules, several rules require the unanimous consent of the Members present before certain action can be taken. For example, a Member who moves a motion may not withdraw it except with the unanimous consent of the House. The same applies when a Member wishes to withdraw a motion for second reading of a

bill after it has been moved. Unanimous consent is required to read a petition and again to refer the petition to committee.

Other Types of Decisions

Standing Orders require that other motions dealing with the business of the House receive the approval or opposition of a specified number of Members in order to be acted upon. (While such predetermined conditions may appear to run counter to the usual rule of the majority, it must be remembered that the decision to specify a practice in particular instances was itself a decision of the majority which adopted the Standing Orders, so that the contradiction is more apparent than real.) Thus, if 15 or more Members oppose a motion to extend the sitting of the House through the luncheon hour or beyond the ordinary hour of daily adjournment, it will be deemed to have been withdrawn. Similarly, the opposition of 10 or more Members will cause a government request for debate on an urgent matter to be withdrawn.

There is also a class of routine motions (for example, the daily adjournment motion) which are decided automatically when certain conditions are met without the expressed consent of Members.

11. THE LEGISLATIVE PROCESS

11.(a) Public Bills

There are two main types of bills: public and private. In general, a public bill is concerned with matters of public policy, while a private bill relates to matters of a particular interest or benefit to a person or persons, including corporations. Because the legislative process of a private bill is somewhat different, it is discussed separately at the end of this section.

There are two types of public bills: Government public bills introduced and sponsored by a Minister, and private Members' public bills sponsored by a private Member. These may be further divided into those that are of a financial nature and those that are not. Only a Minister may introduce a bill for the appropriation of any part of the public revenue or for taxation. Such bills require additional procedures for passage in the House, and are discussed in detail elsewhere.

Government bills originating in the House are numbered from C-1 to C-200 in the order in which they are introduced. They may be considered each day during Government Orders in any sequence the government determines.

Private Members' public bills, on the other hand, may be considered only during Private Members' Hour, a period limited to one hour per day, four days per week (Monday, Tuesday and Thursday from 5:00 p.m. to 6:00 p.m. and Friday from 2:00 p.m. to 3:00 p.m.). During this period, no Member may speak for more than 10 minutes, except a Member moving

an item, who may speak for 20 minutes. At least two weeks must elapse between first and second reading, except in urgent or extraordinary circumstances. Such bills originating in the House are numbered from C-201 to C-1000 in the order in which they are introduced, and are considered in the order established by a draw and as set forth in the Standing Orders, although this order may be altered by unanimous consent.

11.(b) Stages of a Bill

Before a bill becomes law, it goes through the following stages: (1) a Member is given leave of the House to introduce the bill; (2) the bill is read a first time and printed; (3) the bill is read a second time and referred to a legislative committee; (4) the bill is considered in committee and reported back to the House; (5) the House concurs in the bill at report stage; (6) the bill is read a third time and passed by the House; (7) the bill goes through stages in the Senate approximately the same as those in the House; (8) finally, the bill receives Royal Assent.

Introduction

To introduce a public bill, a Member must give 48 hours' written notice and then, by motion, obtain leave to introduce the bill. The Speaker therefore asks the House: "Is it the pleasure of the House that the Honourable Member shall have leave to introduce the bill?" After agreement to this motion, a private Member introducing a bill will normally make a short speech explaining the purpose of his or her bill. Normally a Minister introducing a government bill does not speak at this time. (As this stage forms part of Routine Proceedings, it is discussed more fully in that section.)

First Reading

First reading follows immediately; no debate or amendment takes place. The printing of the bill is included in the motion “That this bill be read a first time and be printed”. Following that, the Speaker asks: “When shall the bill be read a second time?”, to which the response is generally: “At the next sitting of the House”. This formality allows the bill to be placed on the *Order Paper* for second reading.

Second Reading

Second reading is the most important stage in the passage of a bill. It is then that the principle and object of the bill are debated and either accepted or rejected. The clauses of the bill are not discussed in detail at this stage.

Three types of amendments may be proposed to the motion for second reading. The first is the six months hoist: “That Bill ânumber and nameê be not now read a second time but that it be read a second time this day six months hence”. The second type is the reasoned amendment, which expresses specific reasons for opposing second reading. Finally, an amendment may be introduced to refer the subject-matter to a committee before the principle of the bill is approved. Such an amendment would read: “That the bill be not now read a second time but that the order be discharged and the subject matter referred to the Standing Committee on ...”. No amendments may be made to the bill itself at this stage.

Committee Stage

The Standing Orders state that a bill must be read twice and then referred to a committee. Bills based on supply or Ways and Means motions are referred to the Committee of the Whole; other types of bills are referred, unless otherwise ordered, to a legislative committee, which considers the bill clause by clause. Amendments to the text of the bill are considered at this stage.

Before beginning clause-by-clause study, the legislative committee usually hears the Member or Minister sponsoring the bill and may also receive testimony from outside witnesses. Amendments in committee must be in keeping with the principle of the bill as agreed to at second reading in the House. Generally, the committee may make amendments to any part of a bill, whether the title, preamble, clauses or schedules. Clauses and/or schedules may be omitted and new ones added. After a committee has completed its consideration of a bill, it orders that the bill be reported to the House.

Report Stage

At report stage, the House reviews bills that have been studied and possibly amended in committee by considering motions in amendment of which notice in writing is given. The Speaker is in the Chair and the general rules of debate apply, with the added restriction that no Member can speak longer than 10 minutes on any amendment.

The Standing Orders require that every bill examined and reported by a committee be considered by the House at report stage. Except for those bills considered in Committee of the Whole, report stage cannot begin sooner than 48 hours after the bill has been reported unless the House orders otherwise.

Motions in amendment at this stage must be filed at least 24 hours prior to the beginning of consideration and placed on the *Notice Paper*. Those with financial implications require a Royal Recommendation, which must also comply with this notice requirement, although Ministers of the Crown may, without notice, propose amendments regarding the form only of Government bills. Once report stage has begun, no further motions in amendment may subsequently be introduced.

Amendments previously discussed in committee or aimed at restoring the original text may be proposed at this stage; the Speaker may select and group proposed amendments for debate, and may also rule on whether each motion should be voted on separately or as part of a group. This decision is made at the beginning of report stage, at which time the Speaker may also indicate the amendments he or she considers procedurally dubious. Normally, the Speaker will not select for debate at report stage any motion in amendment which was introduced in similar form and rejected once at the previous committee stage.

When deliberations at report stage are concluded, a motion is moved that the bill (with any amendments) be concurred in. The question is put immediately, without amendment or debate. If no amendments are put down for consideration at report stage, this stage becomes more of a formality, and report and third reading stages may then occur on the same day.

Third Reading

Debate at third reading begins when the Order of the Day is called, the motion being “That Bill ‘...’, be now read a third time and do pass”. The basic principles governing the acceptability of amendments at third reading are that they be strictly relevant to the bill and do not contradict the principle

of the bill as passed at second reading. The same types of amendments as may be proposed at second reading may also be proposed at third reading; that is, the six months hoist and the reasoned amendment. In addition, an amendment may be proposed to refer the bill back to committee to be further amended in a specific area, or to reconsider a certain clause or clauses.

Passage by the Senate

After a bill has been passed by the House of Commons, a message is sent to the Senate requesting that the bill be passed by the Upper Chamber, where procedures for passage of a bill are similar to those in the House. If the Senate passes the bill without any amendment, a message to that effect is sent to inform the House of Commons and unless it contains financial provisions, the bill is not returned to the House.

If there are amendments to the bill, the Senate communicates this to the House by message. In the House, consideration of Senate amendments appears on the Orders of the Day and proceeds under a motion moved by the sponsor of the bill, as follows: "That the amendments made by the Senate to Bill '...', be now read a second time and concurred in". If the House agrees to the Senate amendments, a message is sent informing the Senate accordingly, and the bill is returned to the Senate for Royal Assent.

If the House does not agree to the Senate amendments, it adopts a motion stating the reasons for its disagreement, which it communicates to the Senate. If the Senate wishes the amendments to stand nonetheless, it sends a message to this effect to the House, which then accepts or rejects them. If it decides to reject them, the House may adopt a motion requesting a conference between the two Houses, where their respective representatives attempt to resolve the impasse.

Royal Assent and Proclamation

The Constitution states that the approval of the Crown, signified by Royal Assent, is required for any bill to become law after passage by both Houses. The ceremony of Royal Assent is one of the oldest of all parliamentary proceedings and brings together the three constituent parts of Parliament: the Crown (represented by the Governor General), the Senate, and the House of Commons. Although the Governor General in person may give Royal Assent for major pieces of legislation and at prorogation, a Deputy in the person of the Chief Justice of Canada or a Puisne Judge of the Supreme Court normally represents the Governor General at other times. On all occasions, the Speaker or the Deputy Speaker is present at the bar of the Senate Chamber where the ceremony takes place.

The office of the Governor General, acting at the request of the government, notifies the House by letter usually on the day of the event or one or two days before Royal Assent is to be given. The message is read by the Speaker to the House. It is a notice only and does not constitute a summons, which comes when the Gentleman Usher of the Black Rod appears in the Chamber to request the attendance of Members in the Senate.

A quorum is not necessary for the Speaker to take the Chair when Black Rod is at the door; if the House is sitting in Committee of the Whole, the Speaker immediately takes the Chair. After knocking, entering and delivering the summons, Black Rod returns to the Senate, followed by the Sergeant-at-Arms with the Mace, the Speaker, the Table Officers and the Members, all of whom assemble at the bar of the Senate.

The ceremony for Royal Assent consists of the reading by the Senate Clerk, officially styled Clerk of the Parliaments, of the short titles of the bill or bills to be approved. The formula of assent is then pronounced by the Senate Clerk on behalf of

the Crown's representative. If supply bills are to receive assent, the Commons Speaker addresses the Crown's representative according to an established formula and presents a copy of each bill to the Senate Clerk Assistant. The Clerk of the Parliaments, in the name of the Sovereign, then thanks the House for its loyalty and benevolence and announces the Royal Assent. At the conclusion of the ceremony the Speaker returns to the House and reports what has just occurred. The proceeding usually takes 15 or 20 minutes, after which the House resumes the business interrupted by the arrival of Black Rod or adjourns the sitting.

Royal Assent is given to a bill when it has been passed in exactly the same form by both Houses; it is at this stage that a bill becomes law. The bill comes into force on the day of Assent, unless otherwise provided in the bill itself. Provision is sometimes made for coming into force on a day certain or a day fixed by the Proclamation, and parts of bills may be brought into force at different times.

11.(c) Private Bills

A bill designed to exempt an individual or group of individuals from the application of the law is a private bill. The progress of private legislation as prescribed by the Standing Orders is somewhat different than for public bills in that a private bill is introduced by means of a petition signed by the interested parties and presented in the House by a Member who has agreed to sponsor it. "Parliamentary agents" are authorized to promote private bills and find sponsors; Members are forbidden to act as parliamentary agents or to accept payment for presenting bills. The petition must be favourably reported upon by either the Examiner of Petitions or the Standing Committee on Private Members' Business. The sponsor must deposit a printed copy of the bill with the Clerk of the House by the first day of the session.

After approval of the petition, private bills are tabled, read a first time, printed, and ordered for second reading. Private bills from the Senate accompanied by messages requesting passage are deemed to have been read a first time and are ordered for second reading. Such bills are automatically placed on the order of precedence established for Private Members' Business.

As in the case of a public bill, debate at the second reading is on the general principle and expediency of the bill.

Notice of private bills must be posted in the lobbies of the Parliament buildings before consideration in a legislative committee, but the procedures for hearing witnesses and proposing amendments in committee are otherwise virtually identical for public and private bills. However, when an amendment that might harm parties concerned is moved to a private bill, adequate notice must be given, and both the promoters of the bill and those opposed to it may be represented by counsel. Another difference in procedure gives an extra vote to the chairman of a committee considering a private bill: he or she votes to break a tie like any other chairman, but also votes on the motion like the other Members.

The committee must report to the House on all bills referred to it. Amendments may be made to the bill, lack of evidence to support the preamble may be noted, and adherence to the rules governing notice may be commented on. Consideration of the report by the House is the same for private and public bills, as are the rules governing third reading.

Any further amendments adopted by the Senate are referred to the committee that considered the bill initially. If accepted, the amendments are read in the House a second time and, once agreed to, are returned to the Senate with a message informing that Chamber accordingly. If the committee reports unfavourably, the House may continue to insist on its own

amendments in its message to the other Chamber. If an impasse occurs, a conference between the two Chambers may be requested.

12. RULES OF DEBATE

As part of the decision-making process, debate begins when the Speaker, upon receipt of a motion in writing, duly seconded, proposes the question to the House. Debate ends when, after all relevant aspects of the question have been considered, including amendments and subamendments if any, the original (or amended) question is put to the House for a vote.

Between these two points, a number of rules operate to direct the proper flow of debate and protect it from excess. In general, these rules guarantee a Member's right to speak, at the same time as they limit what may be said when, by whom and for how long.

What is debatable?

Over the years the range of debatable motions has become limited to 16 types of motions specified in Standing Order 56; all other motions are decided without debate or amendment.

Who may speak?

Any Member who rises to "catch the Speaker's eye" and is recognized by the Chair may speak during debate, and despite various conventions and informal arrangements to ensure the representation of all parties in the debate, the decision as to who may speak is ultimately the Speaker's. However, if two

Members rise simultaneously, the Speaker's choice may be altered by the House, on a motion that the other Member "be now heard". The motion must be moved before the Member given the floor by the Speaker has begun his remarks. The motion is not debatable; if carried, the Member named in the motion may speak; if defeated, the Member originally recognized retains the floor.

A limitation on who may speak during debate is imposed by the rule that no Member may speak twice, although two exceptions are allowed: a Member may speak a second time in order to explain something in his or her first speech which may have been misunderstood; second, the mover of a substantive motion or a motion for second reading of a bill may exercise the right of reply and speak again as the last speaker during the debate. In recognizing a Member in this case, the Speaker informs the House that the Member's second speech closes the debate.

A further refinement of the rule that no Member may speak twice during debate follows from the fact that the mover and the Member who speaks to second a motion and the mover and the Member who speaks to second any amendment to the main motion are deemed to have spoken once and thus may not speak again. In practice, however, the seconder is often allowed to speak again later in the debate if he or she has merely indicated by a nod or gesture a willingness to second the motion without actually having spoken. However, once the question on an amendment has been proposed from the Chair, any Member who speaks subsequently, speaks to the amendment and not to the main motion.

What may be said?

The largest restraint upon Members' rights to say what they wish is imposed by rules protecting the House against

irrelevant or repetitious debate. These rules are explained more fully in another section. Furthermore, Members may not refer to other Members by name; nor to their characters, personalities or motives. Although several authorities provide lists of unparliamentary language, they are by no means exhaustive, and judgment in this matter is at the discretion of the Speaker. It is clear, however, that Members may not speak disrespectfully of the Sovereign, the Royal Family, the Governor General or members of the judiciary; nor use offensive or threatening language against either House or its Members; nor refer to previous decisions of either House; nor comment disrespectfully on the powers of either House.

Aside from these rules of normal respect and courtesy, two further restrictions apply to what may be said during debate: the *sub judice* convention (explained more fully in another section) and the rule of anticipation. The *sub judice* convention prevents Members from referring to matters currently before the courts or tribunals which are courts of record. The rule of anticipation prevents a Member from attempting to pre-empt a decision on a matter already on the *Order Paper* by introducing a second, identical matter or similar enough to be considered the same. When a point of order is raised in this regard, the Speaker's decision is guided by the principle that the most effective form of proceeding with the matter ought to take precedence. A descending scale of values for determining the more effective form has thus been established, whereby bills precede motions, which in turn precede amendments.

Finally, Members should address the House without reading from a written speech, although Members may read short quotations from printed material. A Member's maiden speech and the Minister of Finance's budget speech are the two notable exceptions to this rule.

Length of Debate

The Standing Orders provide time limits on the overall length of debate on some questions, and on the length of time an individual Minister or Member may speak during such debate. The Standing Orders also allow the government to limit debate through the use of closure (applicable to any motion) and time allocation (applicable to any bill). These rules are explained more fully in another section.

12.(a) Repetition and Relevance

Repetition, notably in the three readings of a bill, is an inherent feature of the legislative process and consequently its occurrence is almost inevitable during some stage of debate. Irrelevance in debate, as well, is difficult to restrain in view of the complexity and wide-ranging nature of House business, and the fact that apparently irrelevant remarks may relate, however indirectly, to the question. Consequently, the rules respecting relevance and repetition are difficult to define and to enforce. If applied rigidly, they can severely curtail debate; if used improperly, they have a serious effect on a Member's right to be heard.

Repetition

The rule prohibiting repetition is designed primarily to safeguard the right of the House to reach a decision. An impediment to this right, such as an inefficient use of the time of the House, constitutes a violation of the rule sufficient to call a Member to order. (A Member's reading letters, even in support of his or her argument, has been ruled an inefficient use of the time of the House.) A Member may be called to

order for at least two other transgressions of the rule against repetition: (a) a Member may not refer to a decision or vote by the House in the same session; (b) a Member may not repeat the words nor duplicate the substance of an argument raised previously on the same question, whether by that Member or by another Member. This latter restriction applies to Members' remarks only within the same stage of debate; in the case of a bill, however, arguments advanced at one stage may legitimately be presented again at another stage.

In calling a Member to order, the Speaker may warn the Member that he or she may be directed to discontinue speaking if repetition persists. Should a Member persist, the Speaker can carry out the warning, in which case the Member must resume his or her seat, and the Chair will recognize another Member or, if debate is concluded, the Speaker puts the question. In the unlikely event that a Member disregards the Speaker's instruction, the Speaker has the authority to "name" that Member.

Relevance

The rule of relevance may be applied when a Member's remarks do not adhere as closely as possible to the question before the House. In general, a Member's remarks are irrelevant if their connection to the main question is not immediately apparent; or if, having called a Member to order for straying from the question, the Speaker is still not satisfied with the Member's explanation of the relationship; or if what the Member has raised might properly form by itself the subject of a substantive motion. The same principle that insists that debate must be relevant to the main motion applies equally to amendments, which must also be relevant to the main motion. Thus, arguments ruled irrelevant during debate are similarly irrelevant if introduced as the substance of an amendment. Even if the amendment proposes to replace all words in the

main motion after “that”, debate is restricted to the main motion and the amendment; other alternative propositions are irrelevant.

The rule of relevance applies especially to the various stages of bills. Because each stage has its more or less limited range of debate, the Speaker may use the following limits in applying the rule of relevance: (a) at second reading, where debate is limited to the principle of the bill, debate on individual clauses is out of order. With amending legislation, debate which touches on parts of the Act other than those affected by the proposed legislation has similarly been ruled out of order; (b) at report stage, despite the resemblance to debate in committees, where wide-ranging discussion is traditionally permitted on Clause 1, such discussion at this stage has been ruled irrelevant; (c) at third reading, although lengthy debate here is rare, debate is irrelevant that is not strictly confined to the contents of the bill. The same types of amendments are permissible here as at the second reading stage, with the restriction that no new matter not in the bill may be proposed. Debate on an amendment is confined thereto, and a Member is not justified in travelling over the same ground in speaking to the amendment that he or she would have covered in speaking to the main motion.

During debate on the motion for an Address in Reply to the Speech from the Throne and on the motion which begins debate on the budget, a much wider application of the rule of relevance is allowed than on other motions. However, where amendments to either motion are involved, the principle of relevance is usually applied more strictly. During debate on the Address in Reply, the Speaker usually makes no effort to apply the rule of relevance. Furthermore, although speeches during the budget debate must be relevant to the main motion, the terms of the motion itself (“That this House approves in general the budgetary policy of the Government”) permit Members broad scope, and allow a wide application of the rule of relevance.

12.(b) Closure and Time Allocation

Closure

The contending parliamentary principles – that the majority has the right to secure the transaction of business and the minority the right to be heard – frequently conflict when the House is dealing with controversial legislation, and when they do, the government has the option of using closure to break the impasse. However, because of the political hostility usually encountered when the government invokes closure, the rule has been used only sparingly since it was first introduced by Prime Minister Borden in 1913 to limit debate on the Naval Aid Bill. Although applicable to any debatable matter, closure is now usually invoked only when substantive motions are before the House, since the government may limit debate on bills by use of time allocation procedures.

A 24-hour oral notice is required for the government's motion to closure debate on a question before the House. Notice may be given on the same day the original motion is moved and the consistent practice has been that debate on the original motion must already have begun. Thus, the closure motion "That debate shall not be further adjourned" may be moved only if debate on the original question before the House has been adjourned *at least once*; the closure motion is not debatable. The motion itself is moved immediately before the Order of the Day for resuming an adjourned debate is called.

Once a Minister has moved closure, the Speaker immediately puts the question to the House. If it is resolved in the affirmative, debate on the original motion which is the object of closure resumes, now subject, however, to two restrictions not applicable to general debate: (a) no Member may speak more than once nor longer than 20 minutes; and (b)

no Member may rise to speak after 1:00 a.m. After the last person has spoken, the Speaker puts to the House all questions necessary to dispose of the motion, including any amendments or subamendments. A Member who has spoken to the main motion previous to the adoption of closure may subsequently speak to an amendment or subamendment, but no Member having spoken once to the motion after closure was moved may speak again to an amendment or subamendment.

Time Allocation

The three conditions under which the government may move to allocate time are specified in Standing Orders 115, 116 and 117. Although time allocation contains certain elements of closure, it allows the government to negotiate with the opposition parties to establish in advance a timetable for the consideration of a public bill at one or more legislative stages. Under Standing Order 115, the government must have obtained an accord among representatives of all the parties for an allocation of time; under Standing Order 116, a majority of the party representatives must have agreed. In either of these cases, the Minister may then move the motion for time allocation without notice, setting forth the terms of the accord.

A motion under Standing Order 115 may outline a timetable for a bill through one or more stages, and is not debatable. A motion under Standing Order 116 may outline a timetable for only one stage, but may include the report and third reading stages if consistent with Standing Order 114(13), and is debatable for not longer than two hours. During this period, no Member may speak twice or longer than 10 minutes. When debate on the motion has ended, or the two-hour period has elapsed (whichever is first), the Speaker puts every question necessary to dispose of the motion.

In the event that an agreement to allocate time cannot be reached under Standing Order 115 or 116, Standing Order 117 provides that the government may propose its own timetable, with the same restrictions as apply under Standing Order 116. Motions based on Standing Order 117 are subject to the following limitations: (a) notice that an agreement cannot be reached and that the government intends to move time allocation must be given orally at a previous sitting; (b) time allocated for any stage may not be less than one sitting day and must be consistent with Standing Order 114(13); and (c) the motion is debatable under the same conditions as apply to Standing Order 116.

12.(c) The *Sub Judice* Convention

For the sake of the judicial process and in the interest of justice, a convention has developed in parliamentary practice whereby Members refrain from making reference, either in debate or through motions and questions, to matters before the courts. It is a convention because there is no explicit written proscription preventing Parliament from considering a matter that is *sub judice*. It is a voluntary restraint which protects an accused in a court action or judicial inquiry against any public discussion on the issue.

The application of the *sub judice* convention in some situations is now well established; in others, it often depends on the discretion and judgment of the Speaker. In general, however, four guidelines serve to direct the application of this convention. First, the procedural authorities (May, Bourinot and Beauchesne) agree that the *sub judice* convention does not apply to bills because that would infringe upon the fundamental right of Parliament to legislate. Second, the *sub judice* convention does apply in matters related to criminal cases on which a judgment has not yet been rendered. In addition, if an appeal is made, the matter is immediately

regarded as *sub judice* again. Third, the Chair has been cautious in allowing references to matters in civil cases prior to judgment. Where the court was one of record (i.e., a court that can levy a fine or impose a prison sentence), the Chair has tended to rule in support of the *sub judice* convention, but only after the matter had reached the trial stage. Finally, the *sub judice* convention is not invoked with reference to matters before royal commissions or other agencies that are not courts of record. Nonetheless, as is the practice with parliamentary committees, Members should refrain from commenting on proceedings, evidence or findings before a final report by the commission or agency has been made.

In its First Report (tabled on April 29, 1977 and not concurred in), the Special Committee on the Rights and Immunities of Members made the following recommendations concerning the Speaker's application of the *sub judice* convention: "Your Committee is of the opinion that precise regulations concerning the application of the *sub judice* convention cannot be evolved and that it would be unwise to attempt to do so. Your Committee recommends that the Speaker should remain the final arbiter in the matter, that he should retain the authority to prevent discussion of matters in the House on the ground of *sub judice*, but that he should only exercise this discretion in exceptional cases where it is clear to him that to do otherwise could be harmful to specific individuals."

12.(d) Points of Order

Points of order are raised to call attention to any departure from the Standing Orders or customary procedures in debate or in the conduct of legislative business; a Member may raise them at virtually any time, whether he or she has previously spoken or not.

A Member has the right and responsibility to draw the Speaker's immediate attention to any instance of what he or she believes is a breach of order. The Member may interrupt and explain the point concisely to the Speaker as soon as an irregularity occurs in the proceedings; that is, the Speaker's attention must be directed to a breach of order the moment it occurs, before business has passed to a stage at which the objection would be out of place. A Member raising a point of order should state which Standing Order (or practice tantamount to a rule) he or she feels is being breached. If the Member does not, the Speaker may so request. A point of order may be taken after a debate is concluded and the Speaker is about to put the question to a vote, or after the vote has been taken – in fact, at any time – but not so as to interrupt when the Speaker is addressing the House. Even those provisions in Standing Orders stating that certain actions must be taken “forthwith” or “forthwith without debate” do not bar a Member from raising a point of order when a serious irregularity occurs.

The Speaker decides questions of order only when they actually arise, not in anticipation. Hypothetical questions on procedure cannot be addressed to the Speaker from the floor of the House. Furthermore, the Speaker need not wait for the interruption of a Member, but is bound to call attention immediately to an irregularity in debate or procedure and to rule on each point of order. No debate is permitted on such a decision, nor can the decision be appealed to the House.

Where points of order are concerned, changes to the Standing Orders in 1986 incorporated practices which had developed over several years since the tenure of Speaker Jerome. These changes established certain times at which points of order may be raised, following certain practices mentioned in Beauchesne.

Points of order may still be raised at any time during debate, although not during “Statements by Members” or

Question Period. They may be raised only at the end of these respective periods or otherwise, immediately after Routine Proceedings. After Routine Proceedings is also the time when points of order arising from Routine Proceedings itself may be raised, as well as points of order following the Adjournment Debate from the preceding day. Despite these restrictions, however, the Chair has discretion at any time to rule on questions involving unparliamentary language.

A Member cannot rise on a point of order to move a motion. If, however, the point of order is founded upon Standing Order 53 – “That the Member be now heard” – the Speaker will hear the Member, and if the point is well-founded, the Speaker could thereupon recognize the Member to move his or her motion (e.g., “That a Member be now heard”). Members may not ask the Speaker to rule on a constitutional question or to decide a question of law; nor may they rise on a point of order to defer or impede the progress of their own motions, nor raise points of order against themselves; nor raise a second point of order when one is already before the House.

12.(e) Emergency Debate

A motion to adjourn the House is not debatable. However, the Standing Orders allow debate consequent upon such a motion in a number of specific cases. The most usual is the daily adjournment proceedings, discussed elsewhere. A second type of adjournment debate is possible if the subject of the debate is “a specific and important matter requiring urgent consideration”. Thus, a Member who wishes the House to debate an urgent matter initiates the process by requesting leave to move the adjournment of the House to discuss a stated matter of urgency and importance. The Speaker has the authority to decide whether or not the subject matter is important and sufficiently urgent in nature that it should be brought immediately before the House. (In this context,

urgency pertains to the debate, not to the matter.) Should the Speaker accept the application, the actual debate is deferred usually until 8:00 that same evening; on Fridays it is taken up forthwith.

This entire procedure is governed at each stage by a number of specific rules and conditions. Initially a Member must give the Speaker written notice of the proposed motion at least one hour prior to raising it in the House. An application for an emergency debate can be made only after the ordinary daily routine of business.

The Member rises and, without argument, asks leave to move a motion to adjourn the House to discuss the emergency matter. The Standing Orders provide the criteria for the Speaker to determine whether the subject-matter is such that the adjournment motion should be proposed to the House. First, the Speaker must consider the extent to which the matter concerns the government's administrative responsibilities or falls within the scope of ministerial action; the Speaker must also consider if and when the matter might be brought before the House by other means; that is, consideration is given to the urgency of a special debate. The Standing Orders also stipulate that the matter must be a genuine emergency; that only one such motion can be made in a sitting; that the motion can involve only one subject; and that it cannot revive a discussion already held under the provisions for an emergency debate. Speakers' decisions have further established that the subject-matter should not be of exclusively local or regional interest, should not relate only to a specific group or industry and should not involve the administration of a government department; ongoing problems have also been rejected as unsuitable. Procedural authorities make clear that matters arising out of debates in the same session, terms of a bill before the Senate, points of privilege or order, or other matters debatable only upon a substantive motion cannot be submitted to the House for consideration as matter for emergency debate. The established rules of debate, such as the rules of *sub judice*

and anticipation, apply as well to emergency debates. In deciding whether or not to allow this motion, the Speaker may take into account the general wish of the House to debate the matter. Finally, the Speaker may defer a decision until later in the sitting; in accepting or rejecting the proposal, the Speaker is not bound to state any reasons.

Emergency debates are now held over until 8:00 p.m. (but are taken up immediately on Fridays) although the Speaker, often after consultation with the House Leaders, may decide to defer debate until a specific time on the following sitting day. When a debate is held over until 8:00 p.m., the House rises from 6:00 p.m. to 8:00 p.m.

During an emergency debate, each Member may speak for a maximum of 20 minutes. The emergency debate is not interrupted by Private Members' Business or by the hour of daily adjournment. Should the debate be concluded before the adjournment hour, the motion to adjourn shall be deemed to have been withdrawn. Otherwise at 12:00 o'clock midnight (4:00 p.m. on Fridays) or when in the Speaker's opinion debate has concluded before those hours, the Speaker shall declare the motion carried and adjourn the House to the next sitting day.

13. FINANCIAL PROCEDURES

Financial legislation in Canada is based on the practice followed in Britain, where the creation of a Consolidated Revenue Fund in 1787 abolished the necessity of matching a particular expenditure with a specific revenue. Canada's financial proceedings are thus divided into two parts: the business of supply to authorize expenditure, and the business of Ways and Means to authorize the collection of funds. The first results in Appropriation Acts permitting the withdrawal of money from the Consolidated Revenue Fund; the other results in various taxation bills which serve to maintain the Fund at a level sufficient to meet expenditures.

The *Constitution Act, 1867* provides for the creation of a Consolidated Revenue Fund of the British type, to be appropriated (under section 106) by the Parliament of Canada for the public service. The Act further stipulates that all financial legislation introducing or raising taxes or expenditures must originate in the House of Commons. The Crown's initiative in matters of expenditure is also established in the Act and reaffirmed in the Standing Orders. The House of Commons asserts in the Standing Orders sole authority over charges on both the Fund and the taxpayer. The Senate's reservations in this regard are based on Section 18 of the *Constitution Act, 1867* and Section 4 of the *Senate and House of Commons Act* (R.S.C. 1970, c. S-8), which sets out its powers.

An explanation of the financial relationship between Parliament and the Crown is set forth in Beauchesne's 5th edition on p. 181:

The Sovereign, being the executive power, is charged with the management of all the revenue of the State and with all payments for the public service. The Crown, therefore, acting with the advice of its responsible ministers, makes known to the Commons the pecuniary necessities of the Government; the Commons, in return, grants such aids or supplies as are required to satisfy these demands; and they provide by taxes, and by the appropriation of other sources of the public income, the ways and means to meet the supplies which they have granted. Thus the Crown demands money and Parliament grants it...: but the Commons do not vote money unless such taxation be necessary for the public service, as declared by the Crown through its constitutional advisers.

Certain overall guidelines govern financial procedures in Canada. Any expenditure (annual expenditures are referred to as “the business of supply”) or tax (referred to as “the business of Ways and Means”) must be authorized by legislation, and all such bills must originate in the House of Commons. These expenditures are authorized by one of two different legislative processes: the annual expenditures are approved by the House’s adoption of the estimates and the related appropriation bills, and are renewable every fiscal year; as well, permanent expenses (e.g., judges’ salaries) anticipated for a longer or undetermined period are guaranteed by legislation pertaining to the Fund.

Authorization to levy taxes is done through an expanded legislative process, requiring one more stage than normal before a bill can be brought in. However, certain matters akin to charges on the taxpayer but not directly intended to increase revenue do not depend on Ways and Means motions. This is the case with certain fees of an administrative nature levied to offset utilization of a public service (e.g., duties or licences) and

certain levies on businesses in order to provide a service from which they benefit.

No expenditure or tax may be considered unless it has been asked for by the Crown (the exercise of the Crown's initiative with respect to Ways and Means being implicit in the demand for supply), or recommended by it. A supply or Ways and Means motion must be adopted in order for any subsequent bills to be brought in.

13.(a) Business of Supply

The “business of supply” is the process by which the Government submits its projected annual expenditures for parliamentary approval in order to draw on the Consolidated Revenue Fund to meet these expenditures. The Crown's request for annual funds is made in the Speech from the Throne, which informs the Members that they will be asked to appropriate funds necessary to carry on the services and expenditures authorized by Parliament. Further, the Standing Orders state that at the beginning of each session, the House shall designate, by motion, a continuing Order of the Day to consider the business of supply.

The components of the business of supply are as follows: motions to concur in interim supply, Main and Supplementary Estimates motions to restore or reinstate any item in the estimates; motions to introduce or pass at all stages any bills based on the estimates; and opposition motions that under the Standing Orders may be considered on allotted days.

The legislative process involved in the business of supply is divided into two phases: the estimates phase and the subsequent appropriation bill phase. The first process, outlined in more detail later in this section, is as follows: the estimates

(with a Royal Recommendation) are tabled in the House and referred to standing committees for consideration. Once committees have reported to the House, the government seeks concurrence in the estimates which may include a motion to restore or reinstate items deleted in committee. In the second phase, an appropriation bill based on the estimates is then read a first time and printed. Following second reading and referral to the Committee of the Whole for consideration, the bill reaches report stage; after third reading and passage, it is sent to the Senate for consideration, and is then returned to the House. The Speaker carries the bill to the Senate and requests that Royal Assent be given; on returning, the Speaker so informs the House.

The Fiscal Year and Supply Cycles

The fiscal year runs from April 1 to March 31 of the following year. Supply proceedings for one year, however, normally occur over two fiscal years: by the end of March, the House usually considers the Supplementary Estimates for the current fiscal year, and interim supply, based on the Main Estimates, for the coming fiscal year.

To facilitate consideration of the business of supply, the Standing Orders establish three supply periods (ending on December 10, March 26 and June 30), in each of which a specific number of days are allotted for different phases of supply (6, 9 and 10 days respectively). Although designated by the government, such days are given over to opposition business with the exception of the last allotted day in the period ending June 30, reserved for the adoption of the Main Estimates. The three deadlines limit the time within which the proposals are considered, and impose a schedule that enables the government, should it so choose, to settle every question necessary to dispose of any item of business relating to supply

which may be under consideration at the end of the last allotted day in each period.

Estimates: Form and Content

Main Estimates

The documents relating to the estimates tabled in the House include the Government Expenditure Plan (Part I), the Main Estimates (Part II) and the Departmental Expenditure Plans (Part III). Part I gives an overview of the government's total expenditure plan for the fiscal year. Part III provides volumes for each department and agency, detailed breakdowns of expenditure plans by program components, presented as estimates for the coming fiscal year and forecasts for the outgoing fiscal year as well as actual expenditure for the previous fiscal year. It is Part II, the Main Estimates, that from a procedural point of view involves the legislative process.

The Main Estimates are divided into sections corresponding to government ministries. Each section lists, by program, two kinds of items known respectively as statutory and budgetary. Those in the first category are for information purposes only, since the expenditures they represent have already been approved in legislation; those in the second category, if agreed to by the House, are to be included as schedules to appropriation bills.

Each item in the estimates has two essential elements: an amount of money and a description of where the money is to go. The wording of the description must refer solely to supply and not include anything in the nature of legislation. Since 1969, the application of the guillotine to supply proceedings effectively prevents the insertion in the estimates of anything in the nature of legislation. As a corollary, any legislative measure

not directly related to supply must follow the usual procedure, including the opportunity for debate at all stages. The Chair has ruled consistently on this point since 1971: items seeking legislative authority which does not now exist are out of order.

Supplementary Estimates

The Supplementary Estimates are tabled in a form similar to Part II of the Main Estimates. Supplementary Estimates may be introduced to increase the supply already voted for an existing service, to provide the funding required by new legislation, to meet costs arising from an unexpected emergency, to transfer funds from one item to another, or to extend the purposes of an item.

Estimates: Committee Stage

Estimates are first tabled in the House and then referred to the appropriate standing committees for examination of individual items known as “Votes”. The motion to refer the Main Estimates for the forthcoming fiscal year for every department must be moved no later than March 1 of the expiring fiscal year. Supplementary Estimates must be referred when they are presented in the House. Interim supply is not, as such, considered in committees.

A committee considering estimates should follow the sequence of Votes set down in the estimates themselves. Each resolution for a Vote forms a distinct motion, which can only be dealt with by being agreed to, reduced, negatived, superseded, or withdrawn. A committee may thus reduce the amount of the Vote but may not increase it. Committees are also forbidden to propose the substitution of a loan for a subsidy, to change the destination, purpose or conditions of a subsidy, or to attach to it a condition.

When a committee completes its consideration of the estimates, it may report them to the House. However, Standing Orders adopted in February 1986 allow the Leader of the Opposition to propose a motion on the third sitting day prior to May 31 to extend the time during which the Main Estimates of any one named department or agency may be considered. On the sitting day immediately preceding the final allotted day, but in any case not later than 10 sitting days after the adoption of such motion, the committee shall report, or shall be deemed to have reported. In all other cases, reports on the Main Estimates must be received (or if not, are deemed to have been received) no later than May 31 of the current fiscal year, on condition, of course, that they were referred at the time of year specified in the Standing Orders. Reports on Supplementary Estimates must be received, or are deemed to have been received, three days before the last sitting day or three days before the last allotted day in the current period.

Estimates: Concurrence

Standing committees report the estimates to the House (or are deemed to have reported) so that the decisions reached on them in committee can be reviewed by all Members of the House before motions to concur in them are introduced.

Three courses of action are possible: (1) if no amendments have been proposed in committee, the House can decide to pass the estimates as reported, or to reduce them; (2) if certain Votes have been reduced, the House can decide to restore the full amount for one or all of them and then to pass the estimates; (3) if certain Votes have been eliminated, the House can decide to reinstate them entirely or in part and then to pass the estimates. The adoption of any motion to concur in the estimates constitutes a House Order to table one or more bills based on the amounts of the estimates that have been concurred in. After the standing committee reports have been

tabled, and at least 48 hours before the time scheduled for concurrence in the estimates, the government tables two types of notice: if applicable, notice of motion to restore any item in the estimates that was reduced, or to reinstate any item eliminated, in committee; the second is a notice of consideration of one or more motions for concurrence in the estimates.

Members in opposition may table a notice of opposition to any item in the estimates at least 24 hours before the time scheduled for concurrence in the estimates (48 hours' notice is required for such notices of opposition in the supply period ending not later than June 30), thus demonstrating their intention to vote separately on that item. When the order for consideration of motions to concur in the estimates is called, a motion is introduced for each Vote for which a notice of opposition has been filed. The Speaker then puts to a single vote all the other items for which no notices of opposition have been filed. Although the practice is to present only one motion to cover all these items, it is possible to present more than one.

Motions to restore or reinstate any item, or for concurrence in the estimates, are generally not debated or amended because the government almost invariably presents them at the end of the last allotted day of a period, using the guillotine provided in the Standing Orders, which prohibits debate or amendment. Nonetheless, changes to the Standing Orders in February 1986 do permit, on the last allotted day in the period ending June 30, debate on the Main Estimates themselves, on notices of opposition or on any appropriation bill or bills based thereon. At other times, if there is no opposition motion or if proceedings on such a motion end before the time scheduled for application of the guillotine, motions then moved to restore or reinstate items or to concur in the estimates are subject to debate and may be made the object of no more than one amendment and one subamendment before the guillotine is applied. Moreover, if these motions are taken under Government Orders and not on

an allotted day, they are always subject to debate and may be the object of an unlimited number of amendments.

The Appropriation Bills

The withdrawal of funds from the Consolidated Revenue Fund is done only with the prior consent of Parliament, which approves withdrawals through appropriation bills and other bills authorizing programs, although no consent is required for withdrawals directly provided for in the *Constitution Act, 1867*.

Appropriation bills are based upon the estimates or interim supply resolutions, and the provisions of such bills must not exceed the limits established by the adoption of one or more motions relating to the estimates. The legislative process for appropriation bills is similar to that for other public bills. Appropriation bills, however, are immediately read a first time without a motion of leave for introduction. At committee stage, the bill is always referred to a Committee of the Whole. All questions necessary to dispose of an appropriation bill shall be put at the end of the last allotted day in a supply period, after disposing of any opposition motions and of all items of business relating to supply, or the restoration or reinstatement of any item in the estimates. In view of this time limit in each allotted period, almost all appropriation bills are considered without debate and, consequently, without amendment. As previously noted, however, since the February 1986 changes to the Standing Orders, the House considers any motion or motions to concur in the Main Estimates on the last allotted day in the Supply period ending June 30. Pursuant to the Standing Orders, the bill passes through all legislative stages in the same day.

Since a time limit is imposed for the consideration of supply in each period, the House usually gives leave for copies of the proposed appropriation bill to be distributed to all

Members in advance of its actual consideration, a procedure not followed for other bills.

While the Standing Orders do not limit the number of appropriation bills that can be passed during a fiscal year, the supply periods usually result in four bills in that time. At the close of the supply period ending June 30, a bill is passed based on the Main Estimates. By December 10 of the next supply period, another bill is passed on the Supplementary Estimates. At the end of the March 26 supply period, two bills are passed, one based on the Supplementary Estimates for the then current year, and the other on the interim supply resolution for the coming fiscal year.

In certain unusual circumstances, provision is made for debate on appropriation bills. First, in emergency situations, regardless of whether or not any allotted days remain in the period, the proceedings of the House on a motion to concur in any estimates and the subsequent bill are taken under Government Orders, and not on days allotted in the Standing Orders. In such instances, the legislative process remains the same, but the bill may be debated at any stage where debate is permitted. Second, the legislative process for supply bills may be terminated by the prorogation or dissolution of the House, which can affect the procedure for supply based on Main Estimates. If a session ends between March and June, or does not commence by the beginning of March, the estimates cannot be referred to the appropriate committees, as would have been done had the House been sitting. If, in the absence of the provisions of the Standing Orders relating to supply, the government wishes to pass the bill through certain stages without debate, it must then obtain the consent of the other parties. Any short-term financial requirements could be met through an interim supply bill.

Allotted Supply Days

Over the course of the fiscal year the government designates 25 “allotted days”, on which it intends to call the order for the consideration of the business of supply. (Three days may be added to this total if the House receives final Supplementary Estimates after the end of the fiscal year and before the end of the June 30 supply period during which concurrence in those estimates and passage of a bill would be considered. In addition, any days allocated but not used for debate on the Address in Reply or budget may be added to the number of allotted days in the supply period in which they occur.) However, this announcement of an allotted day does not bind the government with regard to that particular day, since it may be revised at any time. The order for the consideration of supply is a continuing Order of the Day which the House designates by motion at the beginning of the session and it may, as with any other Government Order, be called and considered in such sequence as the government determines.

Although the business of supply is the responsibility of the government and the allotted days are designated on its initiative, the opposition determines how they will be used. (Hence, they are also called “opposition days”.) The one exception is on the last allotted day in the supply period ending not later than June 30, at which time the House considers motions to concur in the Main Estimates. In principle, any supply motion can be called on an allotted day, but opposition supply motions have precedence over all government supply motions, just as, on those days, the business of supply takes precedence over all other government business.

Allotted days form part of the tradition that Parliament does not vote to grant supply until the opposition has had the opportunity to demonstrate why supply should be refused. The long-standing tradition of the House is to hear “grievances” before supply is voted; however, not all opposition motions on supply days are put to a vote. During the 25 allotted days, 4

motions in each period for a total not exceeding 8 may be for the consideration of votable (no-confidence) motions. Notices which precede opposition motions must specify those which are, in fact, motions which will come to a vote. It is possible that such motions could be no-confidence votes if so worded, but in effect, since the Standing Order changes in 1986, motions which come to a vote do not automatically call into question the issue of confidence. Proceedings on opposition motions that are not voted on expire when debate on them has been concluded or at the ordinary time of daily adjournment.

The choice of subject for debate on an allotted day is made by the opposition parties. If they disagree on the allocation of a particular allotted day, the Speaker decides the matter, taking into consideration such things as the parties' representation in the House, the days already allotted and whether the proposed motions are votable or not. The 25 allotted days are divided among three supply periods: 6 for the period ending December 10; 9 during the period ending March 26; and 10 for the period ending June 30. At the end of the sitting on the final allotted day in each period, and after the motion put forward by the opposition in each of the first two periods has been dealt with, the House votes immediately without debate or amendment on every question necessary to dispose of any item of business relating to interim supply (normally in the period ending March 26), Main Estimates (normally in the period ending June 10), Supplementary Estimates, the restoration or reinstatement of any item in the estimates, and for the passage at all stages of any bill or bills based thereon.

Opposition motions moved on allotted days after due notice has been given may relate to anything within the jurisdiction of Parliament. The Speaker traditionally has recognized the right of the opposition to raise any subject it wishes on allotted days with very few exceptions; furthermore, the Speaker tends to give the mover of the motion the benefit of doubt whenever a procedural aspect is open to reasonable argument; in addition, the subject-matter of an opposition

motion does not prejudice in any way the progress of a bill under discussion that deals with a similar subject. Finally, only one amendment and one subamendment, whether moved by the government or the opposition, may be made to a supply motion; such amendments must not entirely change the subject of the debate.

13.(b) Ways and Means

“Ways and Means” refers to the process by which the government obtains the resources necessary to meet its expenses, usually by changing the levels of taxation by imposing new taxes, continuing expiring taxes or extending the incidence of taxes. Basic federal taxes in Canada are authorized by various Acts of Parliament, including the *Income Tax Act*, the *Excise Act*, the *Excise Tax Act* and the *Customs Tariff Act*, which remain in force from year to year. It is possible, therefore, that no legislative tax measures would be introduced in a given yearly session. Any changes would usually be made through separate amending bills passed for each basic Act requiring change.

All bills proposing an increased charge upon the taxpayer require an extra legislative step: the preliminary adoption of the Ways and Means motion on which each bill is based. The process for Ways and Means legislation is therefore as follows: one or more notices of Ways and Means motions are tabled, and the government designates an Order of the Day for the consideration of the motion or motions; a motion to concur in such notice(s) is moved in the House, and upon concurrence, the related bill receives first reading and printing, followed by second reading and referral to a legislative committee; thereafter, the bill passes through report stage, third reading and passage and hence to stages of examination by the Senate (and reconsideration by the House of any amendments); finally, the bill receives Royal Assent.

Ways and Means Motions

The *Constitution Act, 1867*, s. 53, states that all bills concerned with the appropriation of money and the “imposing of any tax or impost” (Ways and Means) must originate in the House of Commons. Section 54 of the Act, although it appears to discuss Ways and Means, relates only to appropriations, not to the imposition of taxes. For historical reasons, Ways and Means motions are not recommended by the Crown, but are moved only by a Minister. Once moved, they have the same limiting effect upon amendments relating to taxes as a recommendation of the Crown has upon amendments relating to appropriations.

With the changes to the Standing Orders in 1968, Ways and Means motions replaced the traditional resolutions of the Committee of Ways and Means. Like the resolutions, the motions set a limit on all provisions in a bill that increase charges on the taxpayer. This limit may not be exceeded during the legislative process unless another Ways and Means motion allowing this is introduced; to do so without the new motion would infringe on the financial initiative of the Crown.

Under the Standing Orders, a Minister of the Crown may give notice of one or more Ways and Means motions at any time during a sitting; the notices will be printed and appear as an appendix to the *Votes and Proceedings* of that day. The Minister thus has the option of tabling these notices of motion during or at the end of the budget speech, and also at any other time, without prior notice. It is therefore no longer necessary, as it once was, for a budget presentation to precede a Ways and Means measure. In the same way, it is not necessary to table a notice of motion of this kind during the budget speech. Notices of Ways and Means motions are sometimes tabled in the form of draft bills. The government uses this method to make known its intentions regarding the fiscal measures it intends to propose, and to gauge reaction to them. Subsequently, it may introduce other notices of Ways and Means that in effect

replace the initial notices, which are subsequently dropped. More recently, draft bills have been directly tabled without their prior appearance in the form of notices of Ways and Means motions.

Consideration of a Ways and Means motion is placed on the *Order Paper* under Government Orders after a Minister of the Crown announces his request that an Order of the Day be designated for the consideration of a Ways and Means motion (or several such motions), notice of which must have been previously tabled. When the Order of the Day is called, a motion to concur in the same is moved, seconded, proposed to the House and put to a vote without debate or amendment. A Ways and Means motion may not be proposed in the same sitting in which notice of it was tabled.

The concurrence in any Ways and Means motion of which notice has been given by the Minister constitutes an order to bring in a bill or bills based on the provisions of the motion. If the government is ready to proceed, the bill may be immediately read a first time and printed. If the bill contains provisions relating to certain expenditures requiring the Royal Recommendation, notice must be given in the usual manner. Provisions based on Ways and Means and power to borrow may be combined in one bill as long as the required notice is given. If a provision in the bill exceeds the financial limits imposed by the Ways and Means motion, then either another motion must be passed before the bill can be dealt with, or the bill must be amended to conform to the motion.

All bills based on a Ways and Means motion go through the legislative process outlined above; the bill is considered in a legislative committee, which studies the bill clause by clause. Amendments may be proposed, provided they do not exceed the limits set in the Ways and Means motion. The bill is then returned to the House for consideration at report stage.

The Budget Debate

The most important part of Ways and Means business is the annual consideration of the year's financial statement. The motion to approve the budget is moved after a request that an Order of the Day for a specific sitting be designated for this purpose, as specified in the Standing Orders. This Order of the Day appears on the *Notice Paper* in Government Orders under "Ways and Means". The Minister of Finance initiates this consideration by moving, at a sitting of the House chosen for that purpose, "That this House approves in general the budgetary policy of the Government", on which he or she presents the budget. This motion enables the Speaker to enforce a certain relevance in the debate while still allowing Members to support or amend the motion.

After the budget presentation by the Minister of Finance, the Speaker recognizes a representative of the Official Opposition who, after a brief speech, usually moves adjournment of the debate (rather than moving an amendment at the same sitting as the budget presentation), thus reserving the right to speak first when debate resumes. The House customarily adjourns immediately thereafter.

The budget is debated for up to six (not necessarily consecutive) sitting days after its presentation, and because the debate is a Government Order, it may be called on any day. These sittings are concerned with the *resumption* of debate; therefore, the sitting when the budget was presented is not counted as one of the six days. The Order of the Day for resuming the Budget Debate is the first Order of the Day, and, unless it is disposed of, no other Government Order may be considered in the same sitting. The Minister of Finance, the Member speaking first on behalf of the Opposition, the Prime Minister, and the Leader of the Opposition may speak as long as they wish. All other Members are limited to 20 minutes and after each 20 minute speech, a 10-minute period is allowed for questions, replies and comments.

Only one amendment and one subamendment are allowed during the Budget Debate. If at the end of the speech given by the representative of the Official Opposition (usually the finance critic) an amendment has been moved, seconded and found acceptable, the Speaker proposes the question to the House. The Speaker then gives the floor to a representative of the next largest opposition party, who in turn makes a speech. If the latter should propose a subamendment that is seconded and found acceptable, the Speaker proposes that question to the House.

On the second day of the resumed Budget Debate, if a subamendment is under consideration 15 minutes before the time for government business expires in such a sitting, the Speaker interrupts the proceedings and puts the question on the subamendment. On the fourth day of resumed debate, if an amendment is under consideration 15 minutes before the time for government business expires, the Speaker interrupts the proceedings and puts the question on that amendment. If a subamendment had been proposed after the second day, it would be voted before the amendment on the fourth day. On the sixth day at 15 minutes before the time for government business expires, (unless the debate has been previously concluded) the Speaker interrupts the proceedings and puts the question on the main motion. If the subamendment and/or the amendment were proposed after the fourth day, each would be voted before the main motion. For each of these votes, the division bells ring for no more than 15 minutes. If the debate collapses and the question is put before the time designated by the Standing Orders, the calling-in for the vote occurs as for any other vote.

14. COMMITTEES

Standing Committees, Subcommittees, Legislative Committees, Special Committees, Joint Committees, Committee of the Whole

Twenty-six standing committees of the House are appointed under the Standing Orders for the life of a Parliament to consider matters referred to them by the House and to report their findings and proposals to the House for its consideration.

The powers of a standing committee are set out in the Standing Orders as follows: to examine matters referred to it by the House; to report to the House from time to time; to send for persons, papers and records; to sit while the House is sitting or stands adjourned; to print necessary papers and evidence; to hire staff; and to delegate to a subcommittee any of its powers except the power to report to the House. The House may grant additional powers, such as the power to travel, by means of an Order of Reference. A committee may also request additional powers by means of a report to the House recommending that these powers be granted; concurrence of the House in the report invests the committee with the powers requested.

Standing committees may, on their own initiative or by Order of the House, appoint some of their members to constitute a subcommittee to consider a matter which has been referred to the main committee. Subsequently, the subcommittee reports its findings and proposals to the main committee, which in turn may report to the House.

The Standing Orders include the establishment of legislative committees. Unless the House otherwise orders, all bills except those based on a supply motion are referred to a legislative committee after second reading. At the beginning of each session, the Speaker appoints at least 10 Members as chairmen of legislative committees, who, together with the Deputy Speaker and Chairman of Committees of the Whole, the Deputy Chairman of Committees of the Whole and the Assistant Deputy Chairman of Committees of the Whole, constitute a Panel of Chairmen. Once the membership of a particular legislative committee has been struck, the Speaker then appoints a chairman for that committee from among the members of the Panel of Chairmen.

The powers of a legislative committee are essentially to examine the bill referred to it by the House and to report the bill, with or without amendment. Once such a committee has reported the bill it was created to examine, the committee ceases to exist.

Special committees, sometimes referred to as task forces, are appointed by the House on an *ad hoc* basis to study specific matters. Each such committee is established by a motion specifying its purpose and powers, the number of members and usually the date on which it is to report to the House. The members are normally appointed at the same time or shortly thereafter. These committees cease to exist when they make their final reports, when their deadlines expire or at the end of the session. The powers of a special committee are those set out in its Order of Reference and do not include those listed in the Standing Orders unless specified. Like standing committees, special committees may also request additional powers by means of a report to the House.

Joint committees are composed of a proportionate number of Members of both the House of Commons and the Senate. The proposal to set up a joint committee may originate with either House of Parliament. The House which initiates the

committee sends a message to the other House asking it to join in the creation of the committee. A standing joint committee is one appointed under the Standing Orders of each House, while a special joint committee is created by separate resolution of the two Houses.

The Committee of the Whole consists of all Members of the House sitting as a committee, presided over by the Deputy Speaker as Chairman of Committees of the Whole. The Committee of the Whole is generally constituted for clause-by-clause consideration of supply bills, or, on occasion, to expedite the passage of other legislation.

Orders of Reference

A committee may consider only a matter which the House refers to it either by a specific or an automatic Order of Reference which defines the scope of the committee's deliberations. In the case of a specific Order of Reference, the matter ceases to be before the committee when it tables its final report, when its deadline for reporting expires, or at the end of the session. In the case of an automatic Order of Reference, which is set out in the Standing Orders or in a statute, the matter is permanently referred to the committee for its consideration. Orders of Reference are either legislative or investigative in nature.

Legislative Matters

As previously mentioned, a bill after receiving second reading is usually referred to a legislative committee for clause-by-clause study. The referral of a bill to a committee constitutes a specific Order of Reference for that committee, which considers the bill and reports it to the House with or

without amendment, after which, that committee ceases to exist.

Investigative Matters

The Main Estimates, which are the government's budgetary expenditures for the next fiscal year, are sent to the appropriate standing committees on or before March 1 of each year. These estimates are divided into Votes. After consideration of the Votes referred to it, each committee either reports or is deemed to have reported the estimates to the House not later than May 31. Supplementary Estimates, providing for additional sums required, may be tabled in the House and immediately referred to a committee in each of the three supply periods in a fiscal year. These Supplementary Estimates must be reported or are deemed to have been reported no later than three sitting days before the end of the relevant supply period. Furthermore, a committee may be empowered by a specific Order of Reference to hold an inquiry into a particular matter such as acid rain, pension reform or the subject-matter of a bill. The House usually sets a date by which the committee must submit its final report in such instances.

Finally, certain committees (such as the Standing Committee on Management and Members' Services and the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments) are designated under the Standing Orders or by statute as having certain matters permanently referred to them. The Standing Orders also specify that any report, return or paper tabled in the House pursuant to a statute is deemed permanently referred to the appropriate committee. Similarly, by statute, annual reports of certain Crown corporations are referred to various committees on being tabled. Each of these automatic Orders of Reference is before the committee on a permanent basis and the committee may consider the matter and report to the House as it deems appropriate.

Review of Delegated Legislation

Some Acts of Parliament delegate to certain departments, agencies, boards or other authorities the power to make and apply regulations described only in general terms in the Acts. To ensure that no legal requirements are imposed on Canadians except those that Parliament itself has approved, the application of such delegated legislation is scrutinized by the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments.

Following recommendation of the Special Committee on Reform of the House in 1985, the House adopted certain Standing Orders in February 1986 which augmented the authority of the Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments to review delegated legislation. Such increased authority is described in Standing Order 44:

...the said Committee shall be empowered to make a report to the House containing a proposed motion which, if the report is concurred in, would be an Order of this House to the Ministry to rescind one specified regulation or other statutory instrument, which the Ministry has the authority to rescind.

When such a report is received, the Clerk automatically places a notice of motion for concurrence on the *Notice Paper*. Once it has subsequently been transferred to the *Order Paper*, it remains there until 15 sittings days have elapsed, after which it shall be deemed to have been moved and adopted by the House, or until a Minister of the Crown requests that it be set down for consideration, whichever comes first.

The Standing Orders specify that when a Minister has made such a request, the House shall meet for one hour at 1:00 p.m. on the following Wednesday to consider the notice of motion for concurrence in the Committee report. During this

time, debate is governed by a number of Standing Orders. First, notwithstanding the usual practices of the House, any Member may propose the actual motion for concurrence on behalf of the Member in whose name it stands. During consideration, no Member may speak more than once or for more than ten minutes. At the end of the hour, the Speaker interrupts and puts every question necessary to dispose of the motion. Any recorded divisions are deferred until 6:00 p.m. in that sitting, and the Standing Order relating to party whips' requests for deferred divisions taken on the subsequent day is suspended. Finally, the ordinary hour of daily adjournment is postponed until all questions have been decided.

If decided in the affirmative, the motion to concur in the Committee report constitutes a House Order to the Ministry to revoke the regulation or other statutory instrument named in the report. If decided in the negative, the motion is simply dropped and no further action is taken.

Review of Order in Council Appointments

Amendments to the Standing Orders in February 1986 authorize standing committees to review Order in Council appointments and nominees for all but judicial posts. This is a review procedure only, and does not include authority to revoke or disallow any Order in Council appointment or nomination.

Where an individual has been *appointed* by Order in Council to a certain non-judicial post, a Minister of the Crown must table a certified copy of the Order within five sitting days after it has been published in the *Canada Gazette*. Where an individual has been *nominated* to a certain non-judicial post, a Minister of the Crown, although under no obligation, may table a certificate indicating such a nomination.

In either case, the name of the appointee or nominee is referred to a standing committee, specified at the time of tabling, for committee consideration during a period not exceeding 30 days. The general terms of reference allow the committee to examine the individual's qualifications and competence to perform the duties of the position; the committee may also call the individual to appear before it and has ten days to complete its examination of the appointee or nominee. Finally, upon written application from the clerk of the committee, the office of the Minister who recommended the appointment will provide the committee with the *curriculum vitae* of the appointee or nominee.

Should the committee choose to report to the House, the Standing Orders do not oblige either the House or the Governor in Council to take any further action upon a favourable or unfavourable report.

Organization Meeting

The organization meeting of a standing committee (to be convened within 10 days following the adoption by the House of a report of the Striking Committee) is called on instruction from the Clerk of the House, to elect its chairman and vice-chairman and to deal with routine business. The chairman is elected by the committee to serve as its presiding officer and the spokesman through whom all matters are channelled.

After the election of the chairman and vice-chairman, the committee usually determines a number of routine matters. The committee through a motion establishes its steering committee (formally called the sub-committee on agenda and procedure) by specifying the number of party representatives who will sit with the chairman as members to recommend how the committee should proceed to consider its Orders of Reference, advising on such topics as selection of witnesses and

schedule of meetings. The chairman entertains a motion to print a specific number of copies of the committee's *Minutes of Proceedings and Evidence*. Further, the committee may, by motion, authorize the chairman to hold meetings without a quorum to receive and print evidence usually setting a minimum number of members who must be present at the meetings, and sometimes stipulating other conditions for example that both the government and Official Opposition parties be represented. Under no circumstances can a committee consider a motion or vote without a quorum present.

Committee Membership

Standing Committee

The initial list of members for each standing committee is drawn up by a Striking Committee, as specified in the Standing Orders, roughly reflecting the party standings in the House of Commons. Substitutions may be made by any permanent member of a committee by sending the name of the substitute from the list of seven names, previously filed with the clerk, to the Whip of his or her party, who shall forward the same to the clerk of the committee. When no notice of substitution has been filed by this method, the Whip may make a substitution, choosing from among all lists filed by the Members of his or her party and filing the same with the clerk of the committee.

Among other rights, a member of a committee may participate in debate, question witnesses, move motions, vote and be counted in the quorum. An alternate member may act only in the absence of one of the regular members of the same party and may only then be counted in the quorum.

Any Member of the House who is not a member of the committee may, unless the House or the committee otherwise orders, take part in the public proceedings of the committee but may not vote, move motions or be part of a quorum.

Legislative Committee

The Standing Orders set forth the procedure for membership on legislative committees. Essentially, the same Striking Committee as for standing committees prepares and reports a list of members for a particular legislative committee within five days of the commencement of second reading of a bill. The report is deemed adopted on presentation. Upon the adoption of the motion for second reading and reference to committee, the legislative committee is required to meet within two sitting days to consider the bill.

Reports to the House

Committees make their views and wishes known by tabling reports in the House, reflecting the opinion of the majority of the committee. Separate minority reports may not be presented in the House, although minority views may be reflected within the main report.

Reports may deal with routine matters affecting the operations of a committee; for example, requesting the power to travel or recommending that the deadline set by the House for submitting the final report of the committee be extended. When a legislative committee has completed its study of a bill, it must report the bill with or without amendment. A standing committee studying estimates may present a report, usually limited to a brief statement indicating that it has examined the estimates and is returning them to the House as agreed to, reduced, or negatived. Finally, a committee, following the

completion of an inquiry, usually tables a detailed report containing its findings and recommendations.

The Standing Orders allow a committee to request that the government table a comprehensive response to its report within 150 days of the presentation of the report.

Concurrence

On occasion, the committee instructs its chairman to seek the concurrence of the House in its report, (usually for reports dealing with the operations of a committee). However, any Member of the House may move a motion for concurrence in a committee report. A notice of such a motion must be submitted in writing 48 hours before it may be considered in the House during Routine Proceedings.

Times of Meeting

Principally to avoid conflicting claims on Members' time, the Standing Orders specify certain priorities accorded to legislative and other committees where times of meeting are concerned. During the hours the House sits, legislative committees have priority over meetings of standing, special and joint committees; the reverse applies when the House stands adjourned. Finally, no standing or standing joint committee may meet during the same hours as a meeting of a legislative committee which is considering a bill from or affecting the same department or agency.

15. PRIVATE MEMBERS' BUSINESS

Bills (either public or private) and motions (including motions for papers) sponsored by Members not of the Ministry are considered on Mondays, Tuesdays and Thursdays from 5:00 - 6:00 p.m., and on Fridays from 2:00 - 3:00 p.m. and constitute Private Members' Business. (Because private bills are considered in a somewhat different manner than other items, they are dealt with separately in Chapter 11.)

Notice

A private Member's public bill requires 48 hours' notice before the Member may ask for leave of the House to introduce the bill. Thereafter, the bill is read a first time and printed, but two weeks must elapse before a motion for second reading and reference to a committee may be moved during Private Members' Business.

A private Member's motion, having first appeared in the *Notice Paper*, requires two weeks before it may be moved during Private Members' Business.

The procedure for motions for papers is somewhat different. When a Member's "Notice of Motion for the Production of Papers" is called after Routine Proceedings on Wednesdays, either the government or the Member may request that the motion be transferred to "Notices of Motions (Papers)" for debate, whereupon it is included among the items considered under Private Members' Business.

The Draw

The Standing Orders provide that the House shall consider 20 items of Private Members' Business, from 20 separate Members, in the sequence established by a draw at the beginning of a session and from time to time thereafter. Items thus drawn constitute an "order of precedence" and appear in numerical sequence from 1 to 20 on the *Order Paper*. Those not drawn also appear on the *Order Paper* in a separate list under "Items Outside the Order of Precedence". During the session, any Member may give notice of an item of Private Members' Business. After the notice period has been met, a bill, must first be introduced, read a first time, printed and ordered for second reading, after which it is added to the list of "Items Outside the Order of Precedence"; if the item is a motion, it is added to the list immediately; if it is a motion for the production of papers, the item is included in this same list once it has been called on a Wednesday and transferred to "Notices of Motions (Papers)".

It should be noted that private bills and public bills originating in the Senate are not subject to the draw, but are automatically placed at the bottom of the order of precedence.

At the beginning of each hour of Private Members' Business, the House considers the first item in the order of precedence. As noted below, most items after consideration for an hour are dropped from the order of precedence altogether; others, however, are retained in the order of precedence and, after first consideration, are placed at the bottom of the list to await their turn for subsequent consideration. When the number of items has been reduced to no fewer than 10, another draw is conducted from the "Items Outside the Order of Precedence" to bring the number of items within the order of precedence up to 20 again.

Standing Committee on Private Members' Business

Prior to the adoption of the provisional Standing Orders in February 1986, an item of Private Members' Business was debated for one hour and then, unless otherwise disposed of, was dropped on the *Order Paper*; i.e., was "talked out". The new Standing Orders now provide for a Standing Committee on Private Members' Business, charged with choosing, from the 20 items in the order of precedence, a maximum of six "votable" or "selected" items. As described in the following section, these selected items remain in the order of precedence and eventually must come to a vote.

In selecting these items, the Committee may hear the sponsor of each motion or bill in the order of precedence, and then proceeds *in camera* to make its final decision. A report is prepared, and the Committee's selection is deemed concurred in when such report is tabled in the House. In the First Session of the 33rd Parliament, the Committee developed certain criteria in selecting items of Private Members' Business which should come to a vote. The Committee intends to review these criteria from time to time and will publish any changes in reports to the House. The present criteria are as follows:

1. Private Members' bills or motions may be of national, regional or local significance, highly contentious or non-controversial; but to be selected as "votable items", motions or bills must not be trivial or insignificant.

2. Bills or motions which appear to discriminate in favour of or against a certain area or region in the country should not be selected as "votable items".

3. Bills regarding electoral boundaries or constituency names should not be selected. The Committee feels that other avenues are available to Members without using up to five hours of Private Members' time allotted to "votable items".

4. The bill or motion should not require obvious amendment because it is substantially redundant with the law, is fundamentally ineffective to implement its own intent, is unclear in its meaning or is otherwise defective in its drafting.

5. The subject of the motion or bill should be different from specific matters already declared by the government to be on its legislative agenda.

6. Depending on the context of political issues and events, the number of times a topic has appeared in the House may be of significance.

7. All other factors being equal, lower priority should be given to motions which deal with matters which the House could address in some other way or through another procedure.

8. Motions couched in partisan terms should not be selected. The Committee believes that such language could have the effect of violating the spirit of reform of Private Members' Business if a division were required on a motion of this kind.

9. Bills will be set aside in this selection process if they are clearly unconstitutional in that they infringe upon provincial legislative authority, the Canadian Charter of Rights and Freedoms or other entrenched constitutional rules; or if they impede or are contrary to normal federal-provincial or international relations.

Allocation of Time in the House

An item not selected by the Private Members' Business Committee is debated for up to one hour and then, if not

otherwise disposed of, is dropped from the *Order Paper*. A selected or “votable” item, if not otherwise disposed of after its first consideration, is placed at the bottom of the order of precedence, where it moves toward the top as each item above it is considered in order during successive Private Members’ Hours. Once it reaches the top again, it is debated for a second time and, if not otherwise disposed of, returns to the bottom of the list. After a selected item has thus been the object of debate for a maximum of five hours, it must come to a vote.

The procedure for motions for papers varies in two ways from that for other items of Private Members’ Business. Such motions, if drawn for inclusion on the order of precedence, need not be selected as “votable” items, since the Standing Orders specify that they must receive a total of one hour and forty minutes of consideration, at the end of which time the Speaker puts the question. Thus, after being considered once during Private Members’ Hour, a motion for papers is not, as other non-selected items are, dropped from the *Order Paper*. Rather, the motion is placed at the bottom of the order of precedence, and when it reaches the top, is considered a second time. If the time taken for the first and second consideration totals one hour and forty minutes, the Speaker puts the question.

When a selected item which is a motion eventually comes to a vote, the House concludes by rendering its opinion, and the motion is either agreed to or negatived. If the selected item is a public bill, the vote is on second reading and reference to a legislative committee. If negatived, the bill is dropped from the *Order Paper*; if agreed to, it is referred to a legislative committee for clause-by-clause consideration and possible amendment. (The Standing Orders impose no limit on the time for consideration in committee.) When the bill is reported back to the House, it is placed at the bottom of the order of precedence and considered at report stage when it reaches the top. The procedure for private bills varies only slightly from that for public bills.

If the bill is not otherwise disposed of after the first consideration at report stage, it drops once more to the bottom of the order of precedence until it reaches the top again for one further time. Fifteen minutes before the end of the time provided for this second consideration, all questions necessary to dispose of the bill at report stage and third reading are put, and the bill is either sent to the Senate for its consideration (if the bill originated in the House), or for Royal Assent (if the bill originated in the Senate) or, if defeated, is dropped from the *Order Paper*.

The Standing Orders provide that debate during the first consideration at report stage may, on motion, be extended by five hours on the second day if the House agrees. However, such a motion is deemed withdrawn if fewer than 20 Members rise to support it.

Exchange of Items

A Member whose “non-votable” item is scheduled for first consideration during Private Members’ Hour and who is unable to be present that day may notify the Speaker in writing 24 hours in advance. The Standing Orders then authorize the Speaker, with the permission of the Members involved to exchange the item on the order of precedence with another “non-votable” item. Private Members’ Hour then proceeds as usual. Should such an exchange be impossible, Private Members’ Hour is suspended for that day, and the House simply continues with whatever business was previously before it. No such exchange is permitted when the Member cannot be present for the first consideration of a “votable” item, in which case Private Members’ Hour is similarly suspended and the House continues with or reverts to business previously before it. In the event that a Member whose item of Private Members’ Business is scheduled for that day does not or cannot provide the 24-hours’ notice that he or she will be absent, Private

Members' Hour is suspended and the House reverts to the business previously before it. The scheduled item is dropped to the bottom of the order of precedence.

Suspension of Private Members' Hour

Private Members' Business is considered four times a week for one hour each day: on Mondays, Tuesdays and Thursdays from 5:00 p.m. to 6:00 p.m. and on Fridays from 2:00 p.m. to 3:00 p.m. Aside from those instances already referred to whereby the consideration of Private Members' Business is suspended, the Standing Orders specify certain other occasions for the suspension of these proceedings; namely:

- on any day designated for resuming debate on the Address in Reply to the Speech from the Throne;
- during any Emergency Debate on a Friday;
- on any day prior to the establishment of an order of precedence for Private Members' Business;
- on any day when a Minister moves a motion and debate subsequently takes place on a matter the government considers to be of an urgent nature;
- during any allotted day; and
- during any day for resuming debate on the Budget motion.

Finally, as much of Private Members' Hour as is necessary is suspended on days when the House continues to sit past the normal time for Routine Proceedings in order to complete "Introduction of Government Bills".

In summary, a *non-votable* motion or bill is debated during Private Members' Business for up to one hour and, if not otherwise disposed of, is dropped from the *Order Paper*. A *votable motion* can be debated for up to 5 hours before coming to a vote. A *votable bill* can be debated for up to 5 hours at second reading and then, if agreed to, is referred to committee. Upon its return to the House, it can have up to 2 hours of debate or, on motion to extend, up to 7 hours of debate at report stage and third reading. The Standing Orders provide for the interruption of proceedings "not later than fifteen minutes before the end of the time provided for consideration" so that all questions can be put forthwith.

16. HOUSE OF COMMONS DOCUMENTS

The daily business of the House of Commons involves the regular distribution of a number of publications in both official languages, collectively referred to as “House of Commons Documents”. In brief, these documents are described as follows:

Votes and Proceedings: This is the official record of House decisions and other transactions (e.g., petitions presented, readings of bills, references to committees, etc.). It is based on the “scroll” prepared by the Clerk of the House, and is published the day following each sitting day.

Journals: *Journals* are an edited and corrected version of the *Votes and Proceedings* and are the official record of the proceedings of the House. They are published together with an index at the end of each session as the *Journals of the House of Commons of Canada*, and may be used as evidence in a court of law.

Debates: *The Official Report of Debates* (or “Hansard”) is substantially a verbatim report of the House proceedings, published after each sitting day. When final corrections have been made to the daily Hansard, revised bound volumes entitled *Debates*, each covering approximately 20 sitting days, are published during the session, normally within three months of the last included sitting.

Order Paper and Notices: This is the official agenda of the House of Commons, published for each sitting day, listing all items that may be brought forward for that particular day. (Although the Standing Orders state that items on the *Notice Paper* requiring 48 hours' notice are to be printed with the *Votes and Proceedings*, current practice includes the *Notice Paper* with the *Order Paper*.) After written questions have appeared on the *Notice Paper* once, they are transferred to the "Questions" section for the remainder of the calendar month and then transferred from the *Order Paper* to the *Monthly Supplement*, unless they are answered, withdrawn or made orders for return.

Monthly Supplement to the Order Paper - Questions: This document is published at the beginning of each month while the House is sitting, and includes all written questions transferred to it since the beginning of the session except those answered, withdrawn or made orders for return.

Projected Order of Business: This paper is a brief, unofficial outline of the anticipated order of business of the House for a particular sitting day. As well as listing the order of business and the text of motions to be debated, it notes the length of time Members may speak and any special order attached to an item of business. It is published for each sitting of the House and is subject to change without notice.

Status of Bills: Published and distributed to Members weekly, this document, as its name indicates, provides cumulative information on the respective stages all public or private bill have reached at the end of each week.

Minutes of Proceedings and Evidence: The proceedings of each legislative, standing, special and joint committee are published in a committee issue after each meeting. The issue includes a

record of all decisions (similar to the *Votes and Proceedings* in the House) and a full transcript of any public proceedings of the committee (similar to *Debates* in the House), in a bilingual format.

Indexes: Throughout the session, comprehensive, cumulative, cross-referenced indexes are prepared for most House of Commons documents.

Bills: Bills proposed by Private Members are, upon request, drafted with the help of the Law Clerk and Parliamentary Counsel. As draft Acts of Parliament, all bills are published and circulated under the authority of the House. Government public bills are drafted by the Justice Department.

17. PROROGATION AND DISSOLUTION

Prorogation

Prorogation ends a session, but does not dissolve Parliament; the Speaker is still in office for all purposes during a period of prorogation. Prorogation, like dissolution, abolishes all pending legislation and quashes further committee activity. Thus, no committee can sit after a prorogation and any bill of a previous session, in order to be proceeded with, must be introduced again as a new bill. It is possible, however, with unanimous consent, to reintroduce bills in the new session at the same stage they had reached in the old session and to revive committee work in a similar manner. Members retain certain privileges which can be invoked 40 days before a session opens and which continue 40 days after a session ends.

While pending legislation is abolished by prorogation, any outstanding Orders or Addresses of the House for returns or papers are not; rather, they are brought down during the following session without renewal of the Order. The same is true, for example, for government responses to committee reports where requested, and for responses to petitions. These Orders are in force from one session to another, but are ended by dissolution.

The recent practice of the House is to avoid a lengthy period of prorogation simply by adjourning, then reassembling, proroguing and an almost immediate commencement of a new session. Parliament is usually prorogued through a speech by

the Governor General in the Senate Chamber, although this is merely a convention and not required by Standing Order or statute.

The ceremony of prorogation occurs in the following manner: by letter, the Secretary to the Governor General usually informs the Speaker of the House of prorogation, thus enabling the Speaker to announce it to the House beforehand. At the time appointed, the Gentleman Usher of the Black Rod arrives from the Senate, knocks on the door of the Commons Chamber and enters to inform the House that the Governor General (or the Governor General's representative) desires its attendance in the Senate Chamber. The Speaker, in formal parade with the Clerks, the Sergeant-at-Arms bearing the Mace, and the Members, stands at the bar of the Senate Chamber to hear the speech closing the session. On completion of the speech, the Speaker of the Senate reads out a message setting the date for the new session. The Speaker of the House then returns in formal parade to his chambers and the Members of the House of Commons disperse.

Between a prorogation and the next session of the same Parliament, the House is said to be "in recess", although the word is often loosely used to refer to a long adjournment. "Adjournment", however, is technically the termination by the House of its own sitting (by motion or pursuant to Standing or Special Orders) for any period of time within a session. Unlike dissolution and prorogation, adjournment does not quash all pending proceedings. At the next sitting, the House transacts the business previously appointed and all proceedings resume at the stage at which they were left before the adjournment.

Dissolution

Dissolution terminates a Parliament and is followed by a general election, the date of which is set by the Governor in

Council, with the *Constitution Act, 1982* providing that Parliament must sit at least every 12 months.

Dissolution is proclaimed by the Governor General on the advice of the Prime Minister. In the absence of such advice, dissolution is automatic following the expiration of a Parliament's maximum five-year term. As a matter of interest, however, this has not yet occurred in Canadian parliamentary history. Parliament may be dissolved at any time. If the House is sitting, and there is not to be a prorogation ceremony, dissolution is usually announced to the House by the Prime Minister or some other Minister of the government. Upon dissolution, the Speaker continues in office beyond termination of the Parliament and is deemed to be Speaker for the execution of certain administrative duties until a Speaker is elected by the new Parliament.

18. RECALL OF THE HOUSE

During Adjournment

Standing Order 5 states: “Whenever the House stands adjourned, if the Speaker is satisfied, after consultation with the Government, that the public interest requires that the House should meet at an earlier time, the Speaker may give notice that being so satisfied the House shall meet, and thereupon the House shall meet to transact its business as if it had been duly adjourned to that time. In the event of the Speaker being unable to act owing to illness or other cause, the Deputy Speaker, the Deputy Chairman of Committees or the Assistant Deputy Chairman of Committees shall act in the Speaker’s stead for all the purposes of this Standing Order.”

It is important to note that the Standing Order says nothing about urgent matters; the only criterion is “the public interest”. A request to recall the House may be made at any time, whether during the weekend, the day after adjournment or the day before the session is to resume.

When the Speaker agrees to recall the House, he or she advises the Clerk of the House and requests that the necessary steps be taken for resumption of the session. The Journals Branch undertakes the logistical aspects of the recall, including sending telegrams to Members.

During Prorogation

Early recall of the House and Senate during a prorogation is done by the Governor General's proclamation on the advice of the Prime Minister. The new session would then commence and be conducted in the same manner as an ordinary session. It is also possible to prorogue during adjournment and then recall the House and Senate by proclamation.

Publication of a Special *Order Paper and Notices*

Standing Order 68(3) states: "In the period prior to the first session of a Parliament, during a prorogation or when the House stands adjourned, and the government has represented to the Speaker that any government measure or measures should have immediate consideration by the House, the Speaker shall cause a notice of any such measure or measures to be published on a special *Order Paper* and the same shall be circulated prior to the opening or the resumption of such session. The publication and circulation of such notice shall meet the requirements of section (1) of this Standing Order respecting notice".

If the government wishes to give special notice of any measure it wishes to consider when the House re-opens, it must write the Speaker to request publication of a special *Order Paper and Notices*, since nothing may be considered without a 48-hour prior notice, and no such notice may be submitted for printing in the regular *Order Paper and Notices* until the House is sitting. The House uses the same order of business as in the regular session. Unless a motion for adjournment to a later date is moved and carried after consideration of the measure that led to the recall, or both Chambers are adjourned or prorogued again, the House continues to sit regularly on a day-to-day basis as if no adjournment or prorogation had taken place.

SELECTED BIBLIOGRAPHY

- Abraham, L.A. and S.C. Hawtrey, *Parliamentary Dictionary*, 3rd ed., Butterworth's, London, 1970.
- Beauchesne, A., *Beauchesne's Rules and Forms of the House of Commons of Canada* [5th ed. by Fraser, Birch and Dawson], Carswell Co. Ltd., Toronto, 1978.
- Beauchesne, A., *Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada* [5è éd. par Fraser, Birch et Dawson], Wilson et Lafleur Ltée, Montréal, 1978.
- Bourinot, Sir J., *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, 4th ed., 1916 (Rothman Reprints Inc., South Hackensack, N.J., 1971).
- D'Aquino, Thomas et al., *Parliamentary Democracy in Canada : issues for reform*, Toronto, Methuen, 1983.
- D'Aquino, Thomas et al., *Le parlementarisme au Canada : les enjeux d'une réforme*, Montréal, Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national, 1983.
- Dawson, R., *The Government of Canada*, 5th ed., University of Toronto Press, Toronto, 1970.
- Dawson, W., *Procedure in the Canadian House of Commons*, University of Toronto Press, Toronto, 1962.
- Franks, C.E.S., "Procedural Reform in the Legislative Process", *The Legislative Process in Canada : the need for reform*, Institute for Research on Public Policy, Montreal, 1978.
- Laundy, P., *The Office of the Speaker*, Carswell, London, 1964.
- _____, *The Office of Speaker in the Parliaments of the Commonwealth*, Quiller Press, London, 1984.
- Levy, Gary, *Speakers of the House of Commons*, Library of Parliament, Ottawa, 1984.
- Levy, Gary, *Présidents de la Chambre des communes*, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 1984.
- Maingot, J., *Parliamentary Privilege in Canada*, Butterworth's, Toronto, 1982.
- Mallory, J.R., "Parliament: Every reform creates a new problem", *Journal of Canadian Studies*, 14:26-34 Summer 1979.
- May, E., *Parliamentary Practice*, 20th ed., Butterworth's, London, 1983.

- Redlich, J., *Procedures of the House of Commons, Volume II*, 1908 (AMS Press Inc., New York, 1969).
- Rush, M., "Parliamentary reform: the Canadian experience", *The Politics of Parliamentary Reform*, London, Heinemann Educational Books, 1983.
- Sabourin, L., *Le système politique du Canada*, Université d'Ottawa, Ottawa, 1970.
- Stewart, J., *The Canadian House of Commons*, McGill-Queen's University Press, 1977.
- _____, "Strengthening the Commons", *Journal of Canadian Studies*, 14:35-47 Summer 1979.
- Thomas, P., "Theories of Parliament and parliamentary reform", *Journal of Canadian Studies*, 14:57-66 Summer 1979.
- Wilding, N. and P. Laundy, *Encyclopaedia of Parliament*, 4th ed., London, Cassell, 1971.

Prepared with the co-operation of the Bibliographies and Compilations Section of the Library of Parliament.

- Redlich, J., *Procedures of the House of Commons, Volume II*, 1908 (New York, AMS Press Inc., 1969).
- Rush, M., «Parliamentary reform: the Canadian experience», dans *The Politics of Parliamentary Reform*, Londres, Heinemann Educational Books, 1983.
- Sabourin, L., *Le système politique du Canada*, Ottawa, Université d'Ottawa, 1970.
- Stewart, J., *The Canadian House of Commons*, McGill-Queen's University Press, 1977.
- , «Strengthening the Commons», dans *Journal of Canadian Studies*, 14:35-47 Été 1979.
- Thomas, P., «Theories of Parliament and parliamentary reform», dans *Journal of Canadian Studies*, 14:57-66 Été 1979.
- Wilding, N. and P. Laundy, *Encyclopaedia of Parliament*, 4^e éd., Londres, Cassell, 1971.
- Préparée en collaboration avec la Section des bibliographies et des compilations de la Bibliothèque du Parlement.

BIBLIOGRAPHIE

- Abraham, L.A. et S.C. Hawtre, *Parliamentary Dictionary*, 3^e éd., Londres, Butterworth's, 1970.
- Beauchesne, A., *Beauchesne's Rules and Forms of the House of Commons of Canada*, 5^e éd. [par Fraser, Birch et Dawson], Toronto, Carswell Co. Ltd., 1978.
- Beauchesne, A., *Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada*, 5^e éd. [par Fraser, Birch et Dawson], Montréal, Wilson et Laflaur Liée, 1978.
- Bourinot, Sir J., *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, 4^e éd., 1916 (South Hackensack, N.J., Rothman Reprints Inc., 1971).
- D'Aquino, Thomas et al., *Parliamentary Democracy in Canada : issues for reform*, Toronto, Methuen, 1983.
- D'Aquino, Thomas et al., *Le parlementarisme au Canada : les enjeux d'une réforme*, Montréal, Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national, 1983.
- Dawson, R., *The Government of Canada*, 5^e éd., Toronto, University of Toronto Press, 1970.
- Dawson, W., *Procedure in the Canadian House of Commons*, Toronto, University of Toronto Press, 1962.
- Franks, C.E.S., «Procedural Reform in the Legislative Process», dans *The Legislative Process in Canada : the need for reform*, Montréal, Institute for Research on Public Policy, 1978.
- Laundy, P., *The Office of the Speaker*, Londres, Carswell, 1964.
- _____, *The Office of Speaker in the Parliaments of the Commonwealth*, Londres, Quiller, 1984.
- Levy, Gary, *Speakers of the House of Commons*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 1984.
- Levy, Gary, *Présidents de la Chambre des communes*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 1984.
- Maingot, J., *Parliamentary Privilege in Canada*, Toronto, Butterworth's, 1982.
- Mallory, J.R., «Parliament: Every reform creates a new problem», dans *Journal of Canadian Studies*, n° 14, été 1979, pp. 26-34.
- May, E., *Parliamentary Practice*, 20^e éd., Londres, Butterworth's, 1983.

La Chambre procède à ses travaux dans le même ordre que celui établi pour une séance normale. À la fin de l'étude de la mesure ou des mesures ayant nécessité le rappel de la Chambre, à moins qu'une motion d'ajournement à une date ultérieure ne soit proposée et adoptée ou que les Chambres ne soient ajournées ou prorogées de nouveau, la Chambre continue de siéger au jour le jour, d'une façon régulière, comme si aucun ajournement ou prorogation n'avait eu lieu.

La Direction des Journaux prend charge de l'aspect logististique du rappel de la Chambre, notamment de l'envoi de télégrammes aux députés.

Au cours d'une prorogation

Lors d'une prorogation, il appartient au Gouverneur général sur avis du premier ministre de rappeler, par proclamation, les deux Chambres plus tôt que prévu. La nouvelle session commence et la procédure suivie est la même que celle utilisée pour une session normale. Par ailleurs, il est possible de proroger durant un ajournement et, par la suite, de rappeler les Chambres par proclamation.

Publication d'un numéro spécial du *Feuilleton et Avis*

Le paragraphe 3 de l'article 68 du Règlement prévoit que: « Dans la période qui précède la première session d'un Parlement, durant une prorogation, ou quand la Chambre est ajournée, si le gouvernement fait savoir [au Président] qu'une ou plus d'une mesure du gouvernement doit être examinée immédiatement par la Chambre, [le Président] fera publier un avis de cette mesure ou de ces mesures dans un *Feuilleton* spécial qui sera distribué avant l'ouverture ou la reprise de la session. La publication et la distribution d'un tel avis doivent répondre aux dispositions du paragraphe (1) du présent article [concernant l'avis] ».

Si le gouvernement désire donner un avis spécial de quelque affaire dont il veut traiter au retour de la Chambre, il doit écrire au Président pour demander la publication d'un *Feuilleton et Avis* spécial, car l'étude de toute question exige un avis écrit de 48 heures et il est impossible qu'un tel avis paraisse au *Feuilleton et Avis* régulier tant que la Chambre ne siège pas.

18. RAPPEL DE LA CHAMBRE

Au cours d'un ajournement

L'article 5 du Règlement stipule que « Si, pendant l'ajournement, [le Président], après consultation avec le gouvernement, est convaincu que, dans l'intérêt public, la Chambre doit se réunir avant le moment fixé par le Règlement ou par une motion d'ajournement, [le Président] peut faire connaître, par avis, qu'il a acquis cette conviction et la Chambre se réunit au temps fixé dans un tel avis et poursuit ses travaux comme si elle avait été dûment ajournée à ce moment. Si [le Président] n'est pas en état d'agir par suite de maladie, ou pour toute autre cause, [le Vice-président], le vice-président des Comités ou le vice-président adjoint des Comités agit en son nom aux fins du présent article ».

Il est important de noter que cet article n'implique aucun aspect d'urgence, le seul critère indiqué étant celui de « l'intérêt public ». Une demande à l'effet de rappeler la Chambre peut être faite en tout temps, que ce soit au cours d'une fin de semaine, le lendemain d'un ajournement, ou même la veille d'une reprise.

Quand la présidence acquiesce à une demande à l'effet de rappeler la Chambre, elle en avise le greffier de la Chambre et demande que soient entreprises les démarches nécessaires à la reprise.



reprend l'examen au point où elles avaient été interrompues au moment de l'ajournement.

Dissolution

La dissolution a pour effet de mettre un terme à une législature; elle est suivie par des élections générales dont la date est fixée par le gouverneur en conseil, en tenant compte d'une disposition de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui exige que le Parlement siège au moins tous les douze mois.

La dissolution est proclamée par le Gouverneur général, sur avis conforme du premier ministre. En l'absence d'avis, la dissolution intervient automatiquement après l'expiration du mandat maximal de cinq ans d'une législature. Il est à noter cependant que cela ne s'est encore jamais produit dans l'histoire du Parlement canadien. Le Parlement peut être dissous n'importe quand. Si la Chambre siège et qu'on ne doit pas procéder à une prorogation, la dissolution est habituellement annoncée à la Chambre par le premier ministre ou par un autre ministre. À la dissolution, le Président reste en fonction après la fin de la législature; il est alors réputé être le Président pour veiller à l'expédition des affaires courantes de nature administrative jusqu'à l'élection d'un Président par le nouveau Parlement.

sont réputées demeurer en vigueur de session en session, mais la dissolution les annule.

Il est d'usage récent à la Chambre d'éviter une longue période de prorogation en ajournant pour un certain temps puis, peu après le retour, de proroger puis de convoquer du Parlement se fait habituellement par un discours du Gouverneur général au Sénat, quoique ceci n'est qu'une tradition et n'est pas requis par le Règlement ni par une loi.

La cérémonie se déroule de la façon suivante: par écrit, le secrétaire du Gouverneur général informe le Président de la Chambre de la prorogation, ce qui permet à ce dernier d'annoncer à l'avance que la Chambre sera prorogée. Au moment convenu, le Gentilhomme huissier de la verge noire arrive du Sénat et frappe à la porte de la Chambre des communes, pour informer celle-ci que le Gouverneur général (ou son représentant) requiert sa présence au Sénat. Le Président, et à sa suite, les greffiers, le sergent d'armes qui porte la masse et les députés présents se rendent en cortège au Sénat et restent debout à la barre pour y entendre le discours qui met fin à la session. À la fin du discours, le Président du Sénat lit un message où il indique la date de la nouvelle session. Le Président de la Chambre reprend ensuite la tête du cortège pour se rendre à son cabinet et les députés se dispersent.

Entre la prorogation et le début d'une nouvelle session de la même législature, la Chambre est «en intersession», quoique le terme s'emploie souvent dans le langage courant pour désigner une longue période d'ajournement. Quant à l'ajournement, il désigne spécifiquement la suspension par la Chambre de ses séances (sur motion ou conformément au Règlement ou à un ordre spécial) pour une période quelconque au cours d'une session. Contrairement à la dissolution et à la prorogation, l'ajournement n'annule pas toutes les affaires en cours. À la séance suivante, la Chambre en

17. PROROGATION ET DISSOLUTION

Prorogation

La prorogation a simplement pour effet de mettre fin à une session, sans dissoudre le Parlement. Ainsi, le Président continue d'exercer l'ensemble de ses fonctions jusqu'à la session suivante. Tout comme la dissolution, elle entraîne l'abandon de tous les projets de loi à l'étude et met un terme à toutes les activités des comités. Ainsi, outre le fait qu'un comité ne peut siéger pendant une période de prorogation, les projets de loi dont on veut reprendre l'étude doivent être redéposés en tant que nouveaux projets de loi. Néanmoins, il est possible, avec le consentement unanime de la Chambre, de présenter des projets de loi à l'étape qu'ils avaient atteinte à la fin de la session précédente; de même est-il possible de reprendre le travail des comités, là où il s'était trouvé interrompu. Les députés conservent certains privilèges comme l'immunité restreinte en matière d'arrestation, ce privilège pouvant être invoqué 40 jours avant le début d'une session et autant de jours après la fin de celle-ci.

Contrairement à ce qu'il en est des projets de loi, la prorogation n'annule pas les ordres ou adresses de la Chambre tendant à la production de rapports ou d'états qui sont, quant à eux, produits au cours de la session suivante, sans renouvellement de l'ordre. Il en est ainsi, par exemple, des réponses gouvernementales requises mais non encore produites, aux rapports de comités et aux pétitions. Ces ordres

publique (comme les *Débats* de la Chambre), et ce, dans une présentation bilingue.

Index: Tout au cours de la session, des index exhaustifs, cumulatifs et à renvois multiples sont établis pour la plupart des publications de la Chambre des communes.

Projets de loi: Les projets de loi d'initiative parlementaire sont rédigés sur demande avec le concours du Légiste et conseiller parlementaire. À titre d'ébauches de lois du Parlement, les projets de loi sont publiés et distribués sous l'autorité de la Chambre. Les projets de loi d'intérêt public sont pour leur part rédigés par le ministère de la Justice.

énumère toutes les questions qui peuvent être abordées au cours de la journée. (Bien que le Règlement stipule que les points inscrits au *Feuilleton des avis* et nécessitant un avis de 48 heures doivent être imprimés dans les *Procès-verbaux*, l'usage actuel veut que le *Feuilleton des avis* soit annexé au *Feuilleton*.) Une fois qu'elles ont paru dans le *Feuilleton des avis*, les questions écrites sont transférées sous la rubrique des «Questions» pour le reste du mois civil; elles sont ensuite transférées du *Feuilleton* au *Supplément mensuel* à moins que dans l'intervalle elles n'aient fait l'objet d'une réponse, d'un retrait ou d'une transformation en ordre de dépôt.

Supplément mensuel au Feuilleton - Questions: Ce document est publié au début de chaque mois pendant que la Chambre siège. On y trouve toutes les questions écrites transférées dans ce document depuis le début de la session, sauf celles qui ont reçu une réponse, qui ont été retirées ou qui ont été transformées en ordres de dépôt.

Ordre projeté des travaux: Ce document présente, sous une forme abrégée et de caractère non officiel, l'ordre des travaux prévus pour une journée de séance. Il donne également le texte des motions à débattre, fixe la durée des interventions des députés et indique tout ordre spécial accompagnant un point de l'ordre du jour. Publié pour chaque jour de séance, il peut être modifié sans préavis.

Etat des projets de loi: Comme son nom l'indique, ce document, publié et distribué aux députés chaque semaine, fournit une information cumulative sur les étapes où se situent tous les projets de loi d'intérêt public ou privé.

Procès-verbaux et témoignages: Les délibérations de chaque comité permanent, spécial, législatif ou mixte sont publiées dans un fascicule après chaque séance. Celui-ci rend intégralement compte des décisions prises (à l'instar des *Procès-verbaux* de la Chambre) et des délibérations en séance

16. DOCUMENTS DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Les travaux quotidiens de la Chambre comportent la distribution régulière d'un certain nombre de documents publiés dans les deux langues officielles et désignés collectivement comme « Documents de la Chambre des communes ». En voici une brève description :

Procès-verbaux : Il s'agit du compte rendu officiel des décisions et autres travaux de la Chambre (par exemple, pétitions présentées, lectures de projets de loi, renvois en comité, etc.). Ils sont rédigés d'après la minute du greffier de la Chambre et sont publiés le jour ouvrable suivant chaque journée de séance.

Journaux : Les journaux sont une version revue et corrigée des *Procès-verbaux* et constituent le compte rendu officiel des délibérations de la Chambre. À la fin de chaque session, ils paraissent, avec un index, sous le titre *Journaux de la Chambre des communes du Canada*.

Débats : Le *Compte rendu officiel des Débats* (ou *hansard*) est un compte rendu à peu près littéral des délibérations de la Chambre et il est publié après chaque jour de séance. Une fois que le texte en a été revu et corrigé, le *hansard*, relié sous forme de volumes intitulés *Débats*, dont chacun porte sur une vingtaine de jours de séances, paraît au cours de la session, normalement dans les trois mois qui suivent la dernière séance relatée de la Chambre.

Feuilleton et Avis : Il s'agit d'un ordre du jour officiel des séances de la Chambre; il est publié chaque jour de séance et

réservee aux affaires émanant des députés, après quoi, à moins qu'on en ait disposé plus tôt, elles sont rayées du *Feuilleton*. Une motion choisie peut être prise en considération durant au plus cinq heures avant que la Chambre en dispose. Un projet de loi public choisi peut être pris en considération durant au plus cinq heures à l'étape de la deuxième lecture. Si la Chambre l'adopte en deuxième lecture, il est déferé à un comité. Dès son retour à la Chambre, on peut lui consacrer jusqu'à deux heures de débat ou, par l'entremise d'une motion tendant à prolonger sa prise en considération, jusqu'à sept heures de débat à l'étape du rapport et de la troisième lecture. Le Règlement prévoit l'interruption de toute délibération « au plus tard quinze minutes avant la fin de la période prévue pour l'étude » pour que toutes les questions nécessaires puissent être mises aux voix sur-le-champ.

Suspension de l'heure réservée aux affaires émanant des députés

Les affaires émanant des députés font l'objet des délibérations de la Chambre quatre fois par semaine pendant une heure, de 17 heures à 18 heures les lundi, mardi et jeudi et de 14 heures à 15 heures le vendredi. À part les cas pour lesquels l'étude des affaires émanant des députés est suspendue, le Règlement précise d'autres cas pour la suspension de ces travaux soit :

- les jours désignés pour la suite du débat sur l'Adresse en réponse au discours du Trône;
- le vendredi, lorsqu'il y a un débat d'urgence;
- les jours qui précèdent le choix d'un ordre de priorité pour les affaires émanant des députés;
- les jours où un ministre propose une motion et où un débat a lieu par la suite sur un sujet que le gouvernement considère de nature urgente;
- les jours désignés (subsides);

- les jours où le débat continue sur la motion portant reprise du débat sur le budget.

Enfin, lorsque la Chambre continue de siéger après l'heure ordinaire de l'ajournement afin de poursuivre l'étude des affaires courantes ordinaires jusqu'à achèvement des délibérations sous la rubrique « Dépôt de projets de loi émanant du gouvernement », l'étude des affaires émanant des députés est écourtée ou suspendue, selon le cas.

En résumé, les affaires non-choisies sont prises en considération pendant au plus une heure durant la période

peut être prolongée durant au plus cinq heures le deuxième jour de cette prise en considération, par une motion à cet effet, pourvu que la Chambre soit d'accord. Toutefois, une telle motion est réputée avoir été retirée si elle reçoit l'appui de moins de vingt députés.

Echange d'affaires

Un député dont l'affaire non-choisie est prévue à l'ordre du jour pour sa première lecture pendant l'heure réservée aux affaires émanant des députés et qui est incapable de se présenter, peut en donner un avis écrit d'au moins vingt-quatre heures au Président. Le Règlement autorise alors le Président, avec la permission du député en cause, de prendre des dispositions pour qu'il y ait un échange sur la liste de priorité avec une autre affaire non-choisie. L'heure réservée aux affaires émanant des députés se déroule alors comme d'habitude. Si un tel échange s'avère impossible, l'heure réservée aux affaires émanant des députés est suspendue pour la journée, et la Chambre poursuit l'examen des affaires dont elle était saisie auparavant. Un échange de ce genre n'est pas permis lorsque le député ne peut être présent pour la première prise en considération d'une affaire qui fait l'objet d'un vote. Dans ce cas, l'heure réservée aux affaires émanant des députés est suspendue et la Chambre continue l'étude des affaires dont elle était saisie auparavant. L'heure réservée aux affaires émanant des députés est également suspendue si le député dont l'affaire doit être abordée un tel jour de séance n'a pas donné un avis de 24 heures qu'il sera absent. Dans un tel cas, la Chambre continue l'étude des affaires dont elle était saisie auparavant et l'affaire non-abordée tombe au bas de la liste de priorité des affaires émanant des députés.

émanant des députés, une motion portant production de documents n'est pas, comme les affaires non choisies, rayée du *Feuilleton*. Au contraire, la motion est placée au bas de la liste de l'ordre de priorité et, lorsqu'elle parvient en tête de la liste, elle est étudiée une seconde fois. Lorsqu'une heure et quarante minutes se sont écoulées après la première et la deuxième prise en considération, la Chambre est appelée à se prononcer sur la question.

Quand une motion est choisie et qu'elle est mise aux voix, la Chambre rend sa décision soit en adoptant ou soit en rejetant la motion. Lorsque l'affaire choisie est un projet de loi public, le vote porte sur la deuxième lecture et sur le renvoi à un comité législatif. Si le projet de loi est rejeté, il est rayé du *Feuilleton*; s'il est adopté à cette étape, il est déferé à un comité législatif où il est étudié minutieusement en vue d'éventuelles modifications. (Le Règlement n'impose pas de limite de temps pour l'étude en comité). Lorsque le projet de loi est de retour à la Chambre, il est placé au bas de l'ordre de priorité et étudié à l'étape du rapport lorsqu'il atteint la tête de la liste. La procédure pour les projets de loi privés diffère un peu de celle des projets de loi publics.

A moins qu'on en ait disposé plus tôt, après la première prise en considération à l'étape du rapport un projet de loi retourne au bas de la liste de l'ordre de priorité jusqu'à ce qu'il revienne en tête de liste. Quinze minutes avant la fin du temps alloué pour la deuxième heure d'étude, toutes les questions nécessaires pour disposer du projet de loi à l'étape du rapport et de la troisième lecture sont mises aux voix, et le projet de loi est envoyé au Sénat pour qu'il soit pris en considération (s'il s'agit d'un projet de loi émanant de la Chambre), ou pour s'agit d'un projet de loi recevoir la sanction royale (s'il s'agit d'un projet de loi émanant du Sénat), ou encore, s'il est rejeté, il est rayé du *Feuilleton*.

Le Règlement prévoit que l'étude d'un projet de loi qui en est à sa première prise en considération à l'étape du rapport

pareil langage pourrait violer l'esprit de la réforme des affaires émanant des députés si un vote s'avérait nécessaire sur ce genre de motion.

9. Au cours de la sélection, on écartera les projets de loi nettement anticonstitutionnels du fait qu'ils empiètent sur le pouvoir législatif des provinces, violent la Charte canadienne des droits et libertés ou d'autres règles constitutionnelles bien établies, ou encore s'ils font obstacle aux relations fédérales-provinciales ou internationales normales, ou s'ils y sont contraires.

Attribution d'une période de temps à la Chambre

Les affaires qui n'ont pas été choisies par le Comité des affaires émanant des députés font l'objet d'un débat d'une heure puis, à moins qu'on en ait disposé plus tôt, elles sont rayées du *Feuilleton*. Les affaires qui doivent faire l'objet d'un vote retombent au bas de la liste de priorité après une première étude à moins qu'on en ait disposé plus tôt, et reviennent petit à petit en tête de liste, au fur et à mesure que les autres affaires à l'ordre de priorité sont étudiées et retirées au cours des heures réservées aux affaires émanant des députés. Lorsque les affaires choisies reviennent en tête de liste, elles sont débattues une deuxième fois, après quoi elles retombent au bas de la liste, à moins qu'on en ait disposé plus tôt. Lorsqu'une affaire ainsi choisie a été débattue pendant au plus cinq heures, elle doit faire l'objet d'un vote.

La procédure pour les motions portant production de documents diffère de celle pour les autres affaires émanant des députés, et cela de deux façons. Si elles sont inscrites à l'ordre de priorité, ces motions n'ont pas besoin de faire l'objet d'un vote puisque le Règlement précise qu'elles n'ont qu'à recevoir un total d'une heure quarante minutes d'étude. Ainsi, après avoir été étudiée une fois pendant l'heure réservée aux affaires

1. Les projets de loi ou les motions d'initiative parlementaire peuvent être d'intérêt national, régional ou local et être ou non sujets à la contreverse, mais pour être choisis pour faire l'objet d'un vote, ils ne doivent être ni futiles ni insignifiants.

2. Les projets de loi ou les motions qui semblent susciter de la discrimination pour ou contre une région donnée ne devraient pas être choisis pour faire l'objet d'un vote.

3. Il ne faudrait pas choisir des projets de loi concernant les limites ou le nom des circonscriptions électorales. Le Comité estime que les députés disposent d'autres moyens pour traiter de ces sujets sans qu'on doive consacrer jusqu'à cinq heures du temps réservé aux députés en désignant de telles affaires.

4. Le projet de loi ou la motion ne devrait pas exiger de modification évidente parce qu'il reprend en substance la loi déjà en vigueur, n'atteint pas l'objectif qu'il poursuit, a une signification obscure, ou lorsque sa rédaction comporte d'autres lacunes.

5. Le sujet de la motion ou du projet de loi ne devrait pas reprendre celui d'une affaire bien précise que le gouvernement a déjà incluse à son programme législatif.

6. Le nombre de fois où la Chambre a été saisie d'une question peut être important, compte tenu du contexte des questions et des événements politiques.

7. Tous les autres facteurs étant égaux, il faudrait accorder moins d'importance aux motions qui traitent de questions sur lesquelles la Chambre peut se pencher autrement ou par le biais d'une autre procédure.

8. Les motions rédigées en des termes partisans ne devraient pas être retenues. En effet, le Comité estime que

plupart des affaires sont rayées de l'ordre de priorité après une première étude d'une heure. D'autres, au contraire, sont laissées à l'ordre de priorité, et après une première étude sont inscrites au bas de la liste en attendant d'être étudiées à nouveau. Lorsqu'il ne reste plus que 10 affaires à l'ordre de priorité, on procède à un autre tirage au sort à partir des « Affaires qui ne font pas partie de l'ordre de priorité » pour ramener le nombre d'affaires à 20.

Le Comité permanent des affaires émanant des députés

Avant l'adoption du Règlement provisoire en février 1986, une affaire émanant d'un député était normalement débattue pendant une heure puis, à mois d'indication contraire, était effectivement rayée du *Feuilleton*, c'est-à-dire, on en prolongeait la discussion jusqu'à ce qu'il soit trop tard pour la voter. Le nouveau Règlement prévoit l'existence d'un Comité permanent des affaires émanant des députés, qui est chargé de choisir, parmi les 20 affaires inscrites à l'ordre de priorité, six affaires au maximum dites « affaires qui font l'objet d'un vote ». Tel qu'il est expliqué dans la partie suivante, les affaires qui sont choisies restent à l'ordre de priorité et font éventuellement l'objet d'un vote. Pour choisir les affaires qui feront l'objet d'un vote, le Comité entend le parrain de chaque motion ou projet de loi inscrit à l'ordre de priorité, puis il siège à huis clos pour rendre sa décision finale. Par la suite, un rapport est rendu et le choix du Comité est réputé avoir été adopté lorsque le rapport est déposé à la Chambre. Pendant la première session de la 33^e législature, le Comité adopta certains critères selon lesquels les affaires émanant des députés qui feront l'objet d'un vote sont choisies. Le Comité a l'intention de revoir ces critères périodiquement, et de publier les modifications qui en résulteront (s'il y en a), dans des rapports à la Chambre. Les critères actuels sont les suivants:

affaires courantes du mercredi, le gouvernement ou un député peut demander que la motion soit transférée à la rubrique «Avis de motions (documents)» pour qu'elle soit mise en délibération, après quoi elle se retrouvera parmi les affaires émanant des députés.

Le tirage

Le Règlement prévoit l'étude par la Chambre de 20 affaires inscrites aux affaires émanant des députés, qui proviennent de 20 députés différents et dont l'ordre de parution est fixé par un tirage au sort au début d'une session et de temps à autre après cela. Les affaires qui sont ainsi choisies établissent «l'ordre de priorité» et paraissent au *Feuilleton* après avoir été numéroté de 1 à 20. Les affaires qui ne font pas partie du nombre figurent aussi au *Feuilleton* mais sur une autre liste intitulée «Affaires qui ne font pas partie de l'ordre de priorité». Durant la session, tout député peut donner avis d'affaires émanant des députés. Lorsque s'est écoulée la période requise pour l'avis, un projet de loi doit d'abord être présenté, lu pour la première fois, imprimé, puis il est ordonné qu'il passe en deuxième lecture après quoi il est inscrit à la liste des affaires qui ne font pas partie de l'ordre de priorité. Pour ce qui a trait à une motion, elle est immédiatement rajoutée à cette liste après l'avis de 48 heures; quant à une motion portant production de documents, elle ne sera rajoutée à la liste qu'après avoir été abordée le mercredi, et transférée à la rubrique «Avis de motions (documents)».

Par exception, les projets de loi privés et les projets de loi publics émanant du Sénat ne font pas partie du tirage et sont automatiquement inclus au bas de l'ordre de priorité.

Au début de l'heure réservée aux affaires émanant des députés, la Chambre étudie la première affaire inscrite à l'ordre de priorité. Comme on le fera remarquer plus bas, la

15. AFFAIRES ÉMANANT DES DÉPUTÉS

Les affaires émanant des députés se composent de projets de loi (publics ou privés), de motions et de motions portant production de documents, qui sont parrainés par des députés qui ne font pas partie du Cabinet (c'est-à-dire par des simples députés). Ce genre d'affaires est étudié les lundis, mardis et jeudis de 17 heures à 18 heures, et les vendredis de 14 heures à 15 heures. (Puisque les projets de loi privés ne sont pas traités comme les autres affaires de cette catégorie, ils sont discutés au chapitre 11.)

AVIS

Il faut qu'un avis de 48 heures soit donné avant qu'un député ne puisse demander à la Chambre s'il peut présenter un projet de loi public. Par la suite, le projet de loi est lu pour la première fois et imprimé. Deux semaines doivent s'écouler avant qu'une motion portant deuxième lecture et renvoi à un comité ne puisse être proposée pendant l'heure réservée aux affaires émanant des députés.

Une motion émanant d'un député qui a déjà été inscrite au *Feuilleton des avis* ne peut être présentée que deux semaines après son inscription.

La procédure relative aux motions portant production de documents est un peu différente. Lorsqu'un avis de motion portant production de documents est abordé après l'étude des

Le comité demande parfois à son président de proposer l'adoption du rapport par la Chambre, notamment lorsque celui-ci traite du fonctionnement du comité. Toutefois, il est loisible à tout député de proposer une motion portant adoption d'un rapport de comité. L'avis de cette motion doit être déposé par écrit 48 heures avant que la motion ne puisse être étudiée à la Chambre pendant les affaires courantes.

Heures des réunions

Pour éviter aux députés des conflits d'horaires, le Règlement accorde la priorité, entre autres, aux comités législatifs en ce qui concerne les heures de rencontre. Pendant les heures de séance de la Chambre, les comités législatifs ont la priorité sur les comités permanents, spéciaux et mixtes. C'est l'inverse lorsque la Chambre ne siège pas. Enfin, aucun comité permanent ou permanent mixte ne peut se réunir en même temps qu'un comité législatif qui étudie un projet de loi se rattachant à un ministère ou à une agence du même intérêt que le comité permanent ou le comité permanent mixte en question.

comité législatif particulier. Cette liste est fournie dans les 5 jours suivant le début des séances portant sur la deuxième lecture du projet de loi devant être renvoyé au comité en question. À la suite de ceci et sur présentation du rapport du comité de sélection, ce dernier étant réputé adopté lors de son dépôt, le comité législatif doit se réunir dans les deux prochains jours de séance pour les fins d'étude du projet de loi qui lui est renvoyé.

Rapports à la Chambre

Les comités font part à la Chambre de leur point de vue et de leurs souhaits en déposant des rapports qui traduisent l'opinion de la majorité de leurs membres. Un rapport minoritaire distinct ne peut pas être déposé à la Chambre, quoique les points de vue minoritaires peuvent être exprimés dans les rapports des comités.

Les rapports peuvent porter sur des questions touchant le fonctionnement d'un comité, par exemple, pour solliciter l'autorisation de se déplacer ou pour prier la Chambre de reporter la date fixée pour la présentation de son rapport final. Lorsqu'un comité législatif a terminé l'examen d'un projet de loi, il doit en faire rapport avec ou sans amendement. Le rapport d'un comité permanent qui a examiné des prévisions budgétaires ne consiste habituellement qu'en un bref commentaire visant à signaler que le comité a examiné les crédits inscrits au budget des dépenses et qu'il les renvoie à la Chambre après les avoir adoptés, réduits ou rejetés. Enfin, un comité dépose habituellement un rapport détaillé de ses conclusions et de ses recommandations lorsqu'il a terminé une enquête. Le Règlement permet à un comité d'obliger le gouvernement à déposer une réponse globale à son rapport dans les 150 jours qui en suivent le dépôt.

Composition des comités

Comité permanent

Comme le prévoit le Règlement, la liste initiale des membres de chaque comité permanent est dressée par un comité de sélection, qui tient compte à cet égard de la représentation des partis à la Chambre des communes. Un député qui est membre permanent d'un comité peut effectuer une substitution en envoyant au whip de son parti le nom d'un substitut pris de la liste de sept noms antérieurement déposés auprès du greffier de la Chambre, qui le fait parvenir au greffier du comité en question. Faute d'un tel avis de substitution, le whip peut effectuer une substitution en choisissant un nom parmi ceux figurant sur la liste et en faisant ensuite parvenir ce nom directement au greffier du comité.

Tout membre d'un comité a, entre autres droits, ceux de participer aux débats, d'interroger les témoins, de proposer des motions, de voter et d'être compté aux fins du quorum. Quant aux substituts, c'est seulement en l'absence d'un des membres réguliers de leur parti qu'ils peuvent intervenir et être comptés aux fins du quorum.

Tout député peut, à moins que la Chambre ou le comité intéressé ne s'y oppose, participer aux séances publiques d'un comité dont il n'est pas membre, mais il ne peut ni voter, ni présenter de motion, ni être pris en compte aux fins du quorum.

Comité législatif

Le Règlement prévoit la procédure à suivre pour établir la composition des comités législatifs. Le comité de sélection qui s'occupe aussi d'établir la composition des comités permanents prépare et fournit une liste de députés appelés à siéger à un

La réunion d'organisation d'un comité permanent (tenue dans les 10 jours suivant l'adoption par la Chambre du rapport du comité de sélection) est convoquée sur avis du greffier de la Chambre, et elle a pour objet de permettre l'élection du président et du vice-président du comité et l'expédition des affaires courantes. Le comité choisit en son sein un président qui dirige l'ensemble de ses travaux et qui en préside les délibérations.

Après l'élection du président et du vice-président, le comité règle généralement un certain nombre d'affaires courantes. À la suite d'une motion, il constitue son comité directeur (appelé officiellement sous-comité du programme et de la procédure) en fixant un nombre précis de représentants de chaque parti qui, siégeant avec le président, recommandent au comité des modalités de fonctionnement pour l'étude de ses ordres de renvoi, et le conseillent sur des questions comme celles du choix des témoins et du calendrier des séances. Le président reçoit une motion en vue de faire imprimer un certain nombre d'exemplaires des *Procès-verbaux et témoignages* des séances du comité. En outre, le comité peut, par voie de motion, autoriser son président à tenir des séances en l'absence de quorum pour recevoir des témoignages et à en ordonner l'impression. Cette motion établit généralement le nombre minimum des membres qui doivent être présents et impose parfois d'autres conditions, par exemple, que des membres du parti au pouvoir et de l'opposition assistent à la séance. Un comité ne peut en aucun cas mettre une question aux voix ou débattre d'une motion en l'absence de quorum.

Examen des nominations par décret

Certaines modifications apportées au Règlement en février 1986 permettent aux comités permanents d'examiner les nominations par décret ainsi que les nominations proposées à cet effet, cela, pour tous les postes non judiciaires. Il s'agit seulement d'une procédure d'examen, ce qui n'inclut nullement le pouvoir d'annuler ou d'interdire une nomination effectuée ou proposée par décret.

Après une nomination effectuée par décret à un poste non judiciaire particulier, un ministre de la Couronne doit déposer une copie certifiée du décret sur le Bureau, au plus tard cinq jours de séance après la publication dans la *Gazette du Canada*. Après une nomination proposée pour un poste non judiciaire particulier, un ministre de la Couronne peut, s'il le désire, déposer sur le Bureau un certificat annonçant la proposition.

Dans les deux cas, les noms sont déferés à un comité permanent particulier désigné au moment du dépôt. Le comité les prend alors en considération durant au plus trente jours de séance. Le Règlement permet donc au comité d'examiner les titres, les qualités et la compétence des intéressés et leur capacité d'exécuter les fonctions du poste; le comité peut aussi convoquer les intéressés à comparaître devant lui et dispose de dix jours pour achever son examen. Enfin, sur demande par écrit du greffier du comité, le cabinet du ministre qui a recommandé la nomination doit fournir le *curriculum vitae* de la personne nommée ou dont on propose la nomination.

Lorsque le comité décide de faire rapport à la Chambre, cette dernière et le gouverneur en conseil ne sont en rien obligés, selon le Règlement, de prendre des mesures supplémentaires, que le rapport soit favorable ou non.

Dès qu'un tel rapport est reçu, le Greffier inscrit une motion portant adoption du rapport au *Feuilleton des Avis*. L'avis de motion est ensuite transféré au *Feuilleton* et y reste inscrit, soit jusqu'à la fin du délai après quoi il est considéré avoir été proposé et adopté par la Chambre, soit jusqu'à ce qu'un ministre de la Couronne demande que l'on en fasse appel pour le prendre en considération.

Le Règlement précise que lorsqu'un ministre procède à l'appel d'un tel avis, la Chambre doit se réunir pendant une heure à 13h00, le mercredi suivant la date de l'avis pour prendre en considération l'avis de motion d'adoption du rapport de comité. Les débats sont alors régis par un certain nombre d'articles du Règlement. D'abord, nonobstant les pratiques habituelles de la Chambre, n'importe quel député est autorisé à proposer la motion d'adoption au nom du député qui en a donné avis. Durant la prise en considération, nul député ne peut prendre la parole plus d'une fois ou durant plus de dix minutes. À la fin de l'heure prévue, le Président interrompt les travaux et met aux voix toute question nécessaire pour disposer de la motion. Tout vote par appel nominal est différé à 18h00 lors de cette séance, et l'article du Règlement permettant aux whips de partis de différer le tenue du vote à la prochaine séance est suspendu. Enfin, l'heure ordinaire de l'ajournement quotidien est reportée jusqu'à ce que la Chambre se soit prononcée sur toutes les questions nécessaires pour disposer de la motion.

Si le ou l'emporte, la motion visant l'adoption du rapport de comité devient un ordre de la Chambre indiquant au gouvernement d'abroger le règlement ou autre texte réglementaire qui figure au rapport. Si le non l'emporte, la motion est rayée du *Feuilleton* et aucune autre procédure n'est amorcée à son égard.

prévoit notamment que tout rapport, état ou autre document déposé à la Chambre conformément à une loi est réputé être renvoyé en permanence au comité permanent compétent. En outre, la loi prévoit que les rapports annuels de certaines sociétés d'Etat sont renvoyés d'office à divers comités dès leur dépôt à la Chambre. Dans tous ces cas de renvoi automatique, les comités peuvent entreprendre des enquêtes sur les questions dont l'examen leur est confié en permanence et faire rapport à la Chambre lorsqu'ils le jugent opportun.

Revue des décrets-lois

Certaines lois adoptées par le Parlement confèrent à des ministères, agences, commissions et autres autorités, le pouvoir de formuler et de faire appliquer des règlements qui, dans les lois, n'ont été formulées que dans des termes généraux. Afin de s'assurer qu'aucune disposition légale autre que celles approuvées par le Parlement lui-même ne soit imposée aux Canadiens, la mise en application de ces décrets-lois est suivie de près par le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

Suite à des recommandations du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes en 1985, la Chambre adopta, en février 1986, certains articles au Règlement qui confèrent plus de pouvoir au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires en ce qui a trait à la révision des décrets-lois. L'article 44 du Règlement précise quel est ce pouvoir additionnel: «... le Comité mixte permanent présentera à la Chambre un rapport contenant une résolution qui, si le rapport est adopté, constituera un ordre de la Chambre enjoignant le Cabinet d'abroger un règlement ou autre texte réglementaire en particulier, que le Cabinet a le pouvoir d'abroger.»

Comme il a déjà été mentionné, un projet de loi qui a été adopté en deuxième lecture à la Chambre est habituellement renvoyé à un comité législatif pour que celui-ci en fasse l'étude article par article. Le renvoi d'un projet de loi à un comité constitue l'ordre de renvoi spécifique de ce comité qui étudie le projet de loi et en fait rapport à la Chambre avec ou sans amendement après quoi le comité est dissous.

Travaux d'enquête

Le budget principal des dépenses, qui détaille les prévisions budgétaires du gouvernement pour l'exercice à venir, est soumis aux comités permanents concernés au plus tard le 1^{er} mars de chaque année. Le budget des dépenses se divise en postes budgétaires appelés crédits. Chaque comité doit faire rapport à la Chambre des crédits dont l'examen lui a été confié, ou est réputé l'avoir fait au plus tard le 31 mai. Des budgets supplémentaires des dépenses, qui font état des sommes additionnelles requises, peuvent être déposés à la Chambre et renvoyés immédiatement aux comités au cours des trois périodes des subsides de chaque exercice. Ces budgets supplémentaires doivent faire l'objet d'un rapport ou sont réputés l'avoir fait au plus tard trois jours de séance avant la fin de la période des subsides en question. En outre, un comité peut être investi, par un ordre de renvoi, du pouvoir de faire enquête sur une question particulière comme les pluies acides, la réforme des pensions ou l'objet même d'un projet de loi. La Chambre fixe généralement la date à laquelle le comité doit présenter son rapport final en de tel cas.

Enfin, certains comités (comme le Comité permanent de la gestion et des services aux députés et le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires) sont mandatés en permanence, aux termes du Règlement ou d'une loi, pour étudier des questions particulières. Le Règlement

supplémentaires en présentant à la Chambre un rapport à cet effet.

Les comités mixtes se composent de députés et de sénateurs, en proportion des effectifs de la Chambre et du Sénat. L'une ou l'autre des deux Chambres peut proposer la création d'un comité mixte. Celle qui en fait la proposition adresse à l'autre un message où elle lui demande de participer à la constitution du comité. Les comités mixtes permanents sont constitués en vertu des Règlements des deux Chambres, alors que les comités mixtes spéciaux le sont sur résolution distincte des deux Chambres.

Le Comité plénier se compose de l'ensemble des députés siégeant en tant que comité, sous la présidence du Vice-président de la Chambre. La Chambre se constitue en Comité plénier pour l'étude article par article des projets de loi de subsides ou, à l'occasion, pour accélérer l'adoption d'autres mesures législatives.

Ordres de renvoi

Un comité ne peut étudier que les questions dont la Chambre le saisit soit par un ordre de renvoi spécifique, soit par un ordre de renvoi automatique, qui définit la portée de ses travaux. Le comité cesse d'être saisi d'une question qui a fait l'objet d'un ordre de renvoi spécifique dès qu'il a présenté son rapport final, à l'expiration du délai de présentation de son rapport ou à la fin de la session. Le renvoi automatique, prévu dans le Règlement ou dans une loi, a pour effet de soumettre en permanence une question à l'étude d'un comité. Les ordres de renvoi déterminent la nature des travaux du comité; il s'agira soit de travaux législatifs, soit de travaux d'enquête sur un sujet particulier.

pour étudier une question dont le comité a été saisi. Ultérieurement, le sous-comité présente ses conclusions et ses propositions au comité qui peut alors en faire rapport à la Chambre.

Le Règlement inclut la mise sur pied de comités législatifs. À moins que la Chambre n'en décide autrement, tous les projets de loi à l'exception de ceux fondés sur une motion de subsides, sont renvoyés en comité législatif après la deuxième lecture. Au début de chaque session, le Président de la Chambre nomme au moins dix députés à titre de présidents des comités législatifs. Ceux-ci, forment avec le président, le vice-président et le vice-président adjoint des Comités pléniers, le Comité des présidents. Une fois que la composition d'un comité législatif a été établie, le Président lui assigne un président choisi parmi les membres du Comité des présidents.

Les pouvoirs d'un comité législatif consistent essentiellement à étudier le projet de loi qui lui est renvoyé par la Chambre et à en faire rapport avec ou sans amendement. Un tel comité est dissous sur présentation de son rapport à la Chambre.

Les comités spéciaux qu'on appelle parfois groupes de travail sont, selon les besoins, constitués par la Chambre pour faire des études sur des sujets particuliers. Chaque comité spécial est créé aux termes d'une motion qui définit son mandat et le nombre de ses membres, et qui fixe généralement la date à laquelle il doit faire rapport à la Chambre. Ses membres sont normalement nommés immédiatement ou peu de temps après. Les comités spéciaux sont dissous sur présentation de leur rapport final, à l'échéance de leur mandat ou à la fin de la session. Les attributions d'un comité spécial sont énoncées dans son ordre de renvoi et, sauf indication contraire, n'incluent pas les pouvoirs énoncés dans le Règlement. Comme les comités permanents, les comités spéciaux peuvent également solliciter des pouvoirs

14. COMITÉS

Les différents types: comité permanent, sous-comité, comité législatif, comité spécial, comité mixte, Comité plénier

Vingt-six comités permanents de la Chambre sont constitués en vertu du Règlement pour la durée d'une législature afin d'étudier les questions qui leur sont renvoyées par la Chambre, et pour soumettre leurs conclusions et leurs recommandations à celle-ci.

Les pouvoirs d'un comité permanent, énumérés dans le Règlement, sont les suivants: étudier les questions dont il est saisi par la Chambre; faire rapport à la Chambre de temps à autre; convoquer des personnes et exiger la production de documents; siéger lorsque la Chambre siège ou est ajournée; faire imprimer des documents et des témoignages et engager du personnel; déléguer à un sous-comité la totalité ou une partie de ses pouvoirs, sauf celui de faire rapport à la Chambre. Le comité permanent peut être investi par la Chambre, au moyen d'un ordre de renvoi, de pouvoirs supplémentaires, comme celui de se déplacer. Il peut également solliciter des pouvoirs supplémentaires en présentant à la Chambre un rapport recommandant que ces pouvoirs lui soient accordés; si la Chambre approuve le rapport, le comité se trouve effectivement investi des pouvoirs demandés.

Un comité permanent peut, de sa propre initiative ou conformément à un ordre de la Chambre, nommer quelques-uns de ses membres qui siégeront en sous-comité

Il ne peut être proposé plus d'un amendement et d'un sous-amendement pendant le débat sur le budget. Si à la fin de l'intervention du représentant de l'opposition officielle (généralement le critique de l'opposition en matière de finances), un amendement a été proposé, appuyé et jugé recevable, le Président propose la question à la Chambre. Il donne ensuite la parole au représentant de l'autre plus grand parti d'opposition qui, à son tour, fait un discours. Si ce dernier propose un sous-amendement qui est appuyé et jugé recevable, le Président propose la question à la Chambre.

Le deuxième jour de la reprise du débat sur le budget, si un sous-amendement est à l'étude 15 minutes avant l'expiration du temps prévu pour les affaires émanant du gouvernement au cours de cette séance, le Président interrompt les délibérations et met immédiatement aux voix ledit sous-amendement. Le quatrième jour de la reprise des débats, si un amendement est à l'étude 15 minutes avant l'expiration du temps prévu pour les affaires émanant du gouvernement au cours de cette séance, le Président interrompt les délibérations et met immédiatement aux voix ledit amendement. Si un sous-amendement a été présenté après le deuxième jour, il est mis aux voix le quatrième jour, avant l'amendement. Le sixième jour, 15 minutes avant l'expiration du temps prévu pour les affaires émanant du gouvernement, à moins que le débat n'ait pris fin antérieurement, le Président interrompt les délibérations et met immédiatement aux voix la motion principale. Si le sous-amendement et/ou l'amendement ont été présentés après le quatrième jour, ils sont mis successivement aux voix avant la motion principale. Pour chacun de ces votes, la sonnerie d'appel retentit pendant 15 minutes au plus. Si le débat meurt et que la question est posée avant l'heure prévue au Règlement, la convocation pour le vote se fait comme pour toute autre mise aux voix.

du jour apparait au *Feuilleton des avis* parmi les « Ordres du gouvernement », à la rubrique « Voies et moyens ». Le ministre des Finances amorce l'examen en proposant, au cours d'une séance de la Chambre choisie spécialement à cette fin, « Que la Chambre approuve la politique budgétaire générale du gouvernement », sur quoi il présente le budget. Cette motion permet au Président d'exiger un certain degré de pertinence dans les débats, tout en laissant aux députés la possibilité d'appuyer ou d'amender la motion.

Après la présentation du budget par le ministre des Finances, le Président donne la parole à un représentant de l'Opposition officielle qui, après un bref exposé, propose généralement l'ajournement du débat (plutôt que de proposer un amendement au cours de la séance même de la présentation du budget), se réservant ainsi le droit de prendre la parole en premier à la reprise du débat. Habituellement, la Chambre s'ajourne alors immédiatement.

Après sa présentation, le budget est débattu pendant un maximum de six jours de séance et, comme il s'agit d'un ordre du gouvernement, celui-ci peut être appelé à importer quel jour sans que ces jours soient nécessairement consécutifs. Ces séances concernent la *reprise* du débat; par conséquent, la séance de présentation du budget n'en fait pas partie. L'ordre du jour portant reprise du débat sur le budget est le premier ordre du jour et, à moins qu'il n'ait fait l'objet d'une décision, la Chambre ne peut étudier aucun autre ordre du gouvernement au cours de la même séance. Le ministre des Finances, le député qui intervient en premier lieu au nom de l'opposition, le Premier ministre et le chef de l'Opposition, peuvent parler aussi longtemps qu'ils le veulent. Tous les autres députés doivent limiter leur intervention à 20 minutes et après chaque intervention (de 20 minutes), on réserve une période de 10 minutes pour les questions, les réponses et les observations.

L'ordre du jour, une motion portant adoption de ladite motion est proposée, appuyée et formulée sous forme de question, puis mise aux voix sans débat ni amendement. Une motion des voies et moyens ne peut être proposée au cours de la séance où l'avis la concernant a été déposé.

L'adoption d'une motion des voies et moyens dont avis a été donné par le ministre constitue un ordre en vue du dépôt d'un ou de plusieurs projets de loi fondés sur les dispositions de la motion. Si le gouvernement est prêt, le projet de loi peut être immédiatement lu une première fois et imprimé. S'il contient des dispositions concernant certaines dépenses qui nécessitent la recommandation royale, il doit être précédé d'un avis. On peut combiner dans le même projet de loi des dispositions fondées sur les voies et moyens et d'autres fondées sur le pouvoir d'emprunt, à condition d'en donner avis. Si une disposition de projet de loi dépasse la limite financière imposée par la motion des voies et moyens, il faut, soit adopter une autre motion avant de passer à l'étude du projet de loi, soit amender le projet de loi de façon à le rendre conforme à la motion.

Le débat sur le budget

Rien n'est plus important, à la rubrique « Voies et moyens », que l'examen de l'exposé financier annuel. On propose la motion d'approbation du budget une fois que le ministre a demandé, conformément au Règlement, qu'un ordre du jour soit désigné à cette fin pour une séance particulière. Cet ordre

Depuis les modifications apportées au Règlement en 1968, les motions des voies et moyens remplacent les anciennes résolutions du Comité des voies et moyens. Comme ces résolutions, les motions imposent une limite à toutes les dispositions d'un projet de loi qui augmentent le fardeau fiscal. Cette limite ne peut être franchie au cours du processus législatif sans qu'il soit porté atteinte à la prérogative de la Couronne en matière financière, à moins qu'une autre motion des voies et moyens ne soit présentée pour autoriser un tel dépassement.

Aux termes du Règlement, un ministre de la Couronne peut donner avis d'une ou de plusieurs motions des voies et moyens en tout temps pendant une séance; les avis sont imprimés et publiés en annexe des *Procès-verbaux* de la journée. Le ministre a donc la possibilité de déposer ces avis de motion lors du discours sur le budget ou à la fin de celui-ci mais également à tout autre moment, sans préavis. Il n'est plus nécessaire que la présentation du budget précède une mesure de voies et moyens. En outre, il n'est pas nécessaire de déposer un avis de motion de ce genre pendant le discours du budget. Les avis des motions des voies et moyens sont parfois déposés sous la forme d'avant-projets de loi. Le gouvernement a recours à ce procédé pour faire connaître ses intentions concernant les mesures fiscales qu'il entend proposer et pour évaluer les réactions qu'elles suscitent. Par la suite, il peut présenter d'autres avis des voies et moyens pour remplacer les premiers, qui sont abandonnés. Plus récemment, des avant-projets ont été déposés directement sans leur faire prendre au préalable l'aspect d'avis de motion des voies et moyens.

La prise en considération d'une motion des voies et moyens est inscrite au *Feuilleton* sous la rubrique «Ordres émanant du gouvernement» après qu'un ministre de la Couronne a demandé qu'un ordre du jour soit désigné pour l'étude d'une ou de plusieurs motions des voies et moyens, dont avis doit avoir été déposé préalablement. À l'appel de

changements éventuels sont apportés par l'adoption d'un projet de loi qui modifie une loi de base.

Tous les projets de loi qui proposent une augmentation du fardeau fiscal nécessitent une formalité législative supplémentaire, à savoir l'adoption préliminaire de la motion des voies et moyens sur laquelle le projet de loi est fondé. Les projets de loi qui s'appuient sur la procédure des voies et moyens sont donc soumis aux formalités suivantes: un ou plusieurs avis de motions des voies et moyens sont déposés, et le gouvernement désigne un ordre du jour pour l'étude de la ou des motions. Une motion portant approbation du ou des avis est proposée à la Chambre et, si elle est acceptée, le projet de loi correspondant est lu une première fois, imprimé, lu une deuxième fois et renvoyé en comité législatif; ensuite, il franchit l'étape du rapport et celle de la troisième lecture, puis il est adopté; après, il doit franchir les étapes de l'examen au Sénat (pour revenir à l'étude à la Chambre s'il a fait l'objet d'amendement(s)); enfin, le projet de loi reçoit la sanction royale.

Motions des voies et moyens

L'article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867* stipule que tout projet de loi qui a pour objet l'affectation de crédits ou « la création de taxes ou d'impôts » (voies et moyens) doit émaner de la Chambre des communes. L'article 54 de cette même loi, qui semble traiter également des voies et moyens, ne concerne cependant que l'affectation des crédits, et non l'imposition de taxes. Pour des raisons historiques, les motions des voies et moyens ne sont pas recommandées par la Couronne, mais elles ne peuvent être présentées que par un ministre. Une fois présentées, elles ont sur les modifications relatives aux impôts les mêmes effets limitatifs qu'une recommandation de la Couronne sur les modifications relatives aux affectations de crédits.

de toute affaire relative aux crédits provisoires (normalement au cours de la période se terminant le 26 mars), au budget principal des dépenses (normalement au cours de la période se terminant le 10 juin), à un budget supplémentaire des dépenses, au rétablissement de tout poste du budget et à l'adoption, à toutes les étapes, de tout projet de loi fondé sur le budget.

Les motions d'opposition présentées les jours désignés après qu'avis en a été donné peuvent avoir trait à toute question relevant de la compétence du Parlement. À quelques exceptions près, le Président a reconnu à l'opposition le droit d'aborder tous les sujets de son choix les jours désignés; en outre, il accorde au motionnaire le bénéfice du doute lorsqu'il y a divergence de vues sur une question de procédure litigieuse; par ailleurs, le sujet d'une motion d'opposition ne saurait entraîner la progression d'un projet de loi à l'étude et qui traite d'un sujet analogue; enfin, il ne peut être présenté plus d'un amendement et d'un sous-amendement à une motion de subsides émanant de l'opposition ou du gouvernement, et ces amendements ne doivent pas amener le débat à changer complètement de sujet.

13.(b) Les voies et moyens

«Les voies et moyens» désignent le procédé par lequel le gouvernement se procure les ressources nécessaires pour faire face à ses dépenses, généralement en modifiant le niveau d'imposition par la levée de nouvelles taxes, la prolongation d'un impôt de durée limitée ou l'extension de l'assiette fiscale. Au Canada, les impôts de base au niveau fédéral sont autorisés par différentes lois, notamment la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la *Loi sur l'accise*, la *Loi sur la taxe d'accise* et le *Tarif des douanes*, qui restent en vigueur d'une année à l'autre. Il est donc possible qu'aucune mesure législative à caractère fiscal ne soit présentée au cours d'une session annuelle donnée. Les

motions des subsides de l'opposition ont priorité sur toute façon que ces mêmes jours, les travaux des subsides ont priorité sur toutes les autres affaires émanant du gouvernement.

Les jours désignés s'inscrivent dans la tradition voulant que le Parlement ne vote des subsides que lorsque l'opposition a eu l'occasion de montrer pourquoi ils devraient être refusés. La Chambre doit donc entendre les «griefs» de l'opposition avant de voter des subsides; les motions présentées par l'opposition les jours des subsides ne sont cependant pas toutes mises aux voix. Au cours des trois périodes des subsides, on ne peut en mettre plus de huit aux voix, dont un maximum de quatre par période. Les avis qui précèdent les motions d'opposition doivent préciser lesquelles feront l'objet d'une mise aux voix. Il se peut que des motions faisant l'objet d'un vote posent la question de confiance à condition toutefois que la formulation de la motion soit explicite à cet égard. En effet, depuis les changements intervenus au Règlement en 1986, les motions pouvant faire l'objet d'un vote ne sont plus automatiquement considérées comme des motions de défiance. Les délibérations consacrées aux motions d'opposition qui ne peuvent être mises aux voix se terminent à la conclusion du débat ou à l'heure normale de l'ajournement quotidien.

Le choix du sujet du débat un jour désigné appartient aux partis d'opposition. S'ils ne sont pas d'accord sur l'attribution d'un jour désigné particulier, le Président tranche la question en tenant compte de la représentation des partis à la Chambre, des journées déjà attribuées et du fait que les motions feront ou non l'objet d'une mise aux voix. Les 25 jours désignés sont répartis en trois périodes des subsides: 6 jours pour la période se terminant le 10 décembre, 9 pour celle se terminant le 26 mars et 10 pour la période se terminant le 30 juin. À la fin de la séance du dernier jour désigné de chaque période et après avoir mis aux voix la motion d'opposition, s'il y a lieu, la Chambre se prononce immédiatement, sans débat ni amendement, sur toutes les questions nécessaires à l'expédition

gouvernement souhaite que le projet de loi franchisse certaines étapes sans débat, il doit alors obtenir le consentement des autres partis. Il lui est toujours possible de faire face à ses besoins financiers à court terme par un projet de loi de finances provisoire.

Jours désignés (subsidés)

Au cours de l'année financière, le gouvernement choisit 25 «jours désignés» au cours desquels il a l'intention de faire l'appel de l'ordre portant examen des subsidés. (Il peut s'y ajouter trois jours si la Chambre reçoit le dernier budget supplémentaire après la fin de l'année financière et avant la fin de la période des subsidés du 30 juin au cours de laquelle devront être envisagées l'approbation de ce budget et l'adoption d'un projet de loi. En outre, toute journée non utilisée des périodes réservées au débat sur l'Adresse ou au débat sur le Budget peut être ajoutée au nombre des jours désignés de la période dont elle fait partie.) Cependant, cette annonce d'un jour désigné ne lie pas le gouvernement en ce qui concerne ce jour particulier, car l'annonce peut être modifiée en tout temps. L'ordre portant examen des subsidés est un ordre du jour permanent que la Chambre désigne par voie de motion au début de la session et, comme tout autre ordre du gouvernement, il peut être appelé et examiné dans l'ordre établi par celui-ci.

Bien que les travaux des subsidés relèvent de la responsabilité du gouvernement et que les jours désignés soient réservés sur son initiative, c'est à l'opposition qu'il appartient d'en disposer. (C'est pourquoi ils sont également appelés «journées de l'opposition».) Il y a cependant une exception le dernier jour désigné de la période se terminant le 30 juin quand la Chambre prend en considération toute motion portant adoption du budget principal des dépenses». En principe, toute motion des subsidés peut être appelée un jour désigné, mais les

Comme l'examen des subsides est assujéti à des délais à son étude à la Chambre; cette procédure ne s'applique pas aux autres projets de loi.

Bien que le Règlement ne fixe aucune limite quant au nombre de projets de loi portant affectation de crédits que la Chambre peut adopter au cours d'une année financière, les périodes des subsides se traduisent généralement par l'adoption de quatre de ces projets de loi par an. À la fin de la période se terminant le 30 juin, la Chambre adopte un projet de loi fondé sur le budget principal. Avant le 10 décembre de la période suivante, elle adopte un autre projet de loi fondé sur un budget supplémentaire. À la fin de la période se terminant le 26 mars, elle en adopte deux, le premier fondé sur un budget supplémentaire pour l'année financière alors en cours, le second sur la résolution de crédits provisoires pour l'année financière à venir.

Dans certaines circonstances exceptionnelles, il est possible de débattre un projet de loi portant affectation de crédits. Tout d'abord, dans les situations d'urgence, qu'il reste ou non des jours désignés, la Chambre procède à l'étude des motions portant adoption d'un budget et du projet de loi qui lui fait suite en conformité des Ordres émanant du gouvernement, et non pas les jours désignés à cette fin par le Règlement. En de tels cas, le processus législatif reste le même mais le projet de loi peut être débattu à toutes les étapes où un débat est possible. Deuxièmement, la progression d'un projet de loi de subsides peut être interrompue par la prorogation ou la dissolution de la Chambre, ce qui peut se répercuter sur la procédure des subsides fondées sur le budget principal. Si une session se termine entre les mois de mars et de juin ou qu'elle ne commence pas au début de mars, le budget ne peut être renvoyé aux comités concernés, comme il l'aurait été si la Chambre avait siégé. Si, en l'absence de dispositions applicables du Règlement concernant les subsides, le

Les projets de loi portant affectation de crédits

Il n'est possible de prélever de l'argent sur le Fonds du revenu consolidé qu'avec le consentement préalable du Parlement qui approuve les retraits par l'intermédiaire des projets de loi portant affectation de crédits et des autres projets de loi qui autorisent des programmes; cependant, ce consentement n'est pas nécessaire en ce qui concerne les retraits directement prévus dans la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Les projets de loi portant affectation de crédits sont fondés sur des résolutions relatives aux prévisions budgétaires ou à des crédits provisoires et leurs dispositions ne doivent pas dépasser les limites fixées par l'adoption des motions de prévisions budgétaires. Les projets de loi portant affectation de crédits font l'objet du même processus législatif que les autres projets de loi publics. Cependant, ils sont lus une première fois immédiatement sans qu'il soit nécessaire de demander l'autorisation de les déposer. À l'étape de l'étude en comité, ils sont toujours renvoyés à un Comité plénier. Le Règlement précise que toutes les questions nécessaires à l'expédition d'un projet de loi portant affectation de crédits doivent être mises aux voix à la fin du dernier jour désigné de chaque période des subsides au plus tard, après que la Chambre a disposé de la motion d'opposition, puis de toute affaire relative aux subsides ou au rétablissement de tout poste du budget. Compte tenu de la limite de temps imposée pour l'étude de subsides au cours de chaque période, presque tous les projets de loi portant affectation de crédits sont étudiés sans débat et, par conséquent, sans amendement. Depuis l'adoption du Règlement provisoire en février 1986, une exception existe toutefois pour le dernier jour désigné de la période de subsides se terminant le 30 juin alors que « la Chambre prend en considération toute motion portant adoption du budget principal des dépenses ». Aux termes du même article de Règlement, le projet de loi franchit toutes les étapes du processus législatif le même jour.

délai prescrit pour l'approbation du budget, afin de faire part de leur intention de procéder à un vote distinct sur ce poste. À l'appel de l'ordre portant prise en considération des motions d'adoption du budget, on présente une motion pour chacun des postes ayant fait l'objet d'un avis d'opposition. Ensuite, le Président met tous les autres postes aux voix en une seule fois. En effet, l'usage actuel veut qu'il n'y ait qu'une motion pour tous ces postes, bien qu'il soit possible d'en présenter plusieurs.

Les motions visant à rétablir un crédit ou portant approbation du budget n'ont pas fait règle générale, l'objet de débat ou d'amendement(s) car le gouvernement les a invariablement présentées presque à la fin du dernier jour désigné d'une période, en utilisant la guillotine prévue par le Règlement, qui interdit tout débat ou amendement. Cependant, le dernier jour désigné de la période se terminant le 30 juin, le Règlement provisoire adopté en février 1986 permet la tenue d'un débat sur tout aspect du budget des dépenses, qu'il s'agisse des prévisions budgétaires elles-mêmes, d'un avis d'opposition ou du projet de loi portant affectation de crédits. À d'autres moments, s'il n'y a pas de motion d'opposition ou si les délibérations sur une motion d'opposition se terminent avant l'heure prévue pour l'application de la guillotine, les motions portant rétablissement de postes ou adoption des prévisions budgétaires qui sont alors présentées sont sujettes à débat et peuvent faire l'objet d'un seul amendement et d'un seul sous-amendement tant que la guillotine n'est pas intervenue. Par ailleurs, si ces motions sont présentées en conformité des Ordres émanant du gouvernement et non pas un jour désigné, elles sont toujours sujettes à débat et peuvent faire l'objet d'un nombre illimité d'amendements.

financière en cours, à condition, naturellement, que le budget ait été renvoyé en comité dans les délais prescrits par le Règlement. Les rapports sur un budget supplémentaire doivent être déposés, ou sont réputés l'avoir été, trois jours avant la dernière séance ou le dernier jour désigné de la période en cours.

Prévisions budgétaires: adoption

Les comités permanents font rapport des prévisions budgétaires à la Chambre (ou sont censés en avoir fait rapport) de façon à ce que les décisions prises en comité à leur sujet puissent être étudiées par tous les députés avant la présentation des motions portant adoption des prévisions budgétaires.

Trois cas peuvent se présenter: 1) si aucun amendement n'a été proposé en comité, la Chambre peut décider d'adopter telles quelles les prévisions budgétaires rapportées ou de les réduire; 2) si certains crédits ont été réduits, la Chambre peut décider de rétablir le plein montant prévu pour l'un ou pour l'ensemble des crédits réduits, puis d'adopter le budget; 3) si certains crédits ont été rejetés, la Chambre peut décider de les rétablir intégralement ou partiellement, puis d'adopter le budget. L'adoption de toute motion portant approbation du budget constitue un ordre de la Chambre en vue du dépôt d'un ou de plusieurs projets de loi fondés sur le budget approuvé. Après le dépôt des rapports des comités permanents et au moins 48 heures avant le moment limite de l'approbation du budget, le gouvernement dépose deux types d'avis: le cas échéant, un avis de motion visant à rétablir le montant d'un crédit réduit ou supprimé en comité; le deuxième est un avis de prise en considération d'une ou de plusieurs motions portant adoption des prévisions budgétaires.

Les députés de l'opposition peuvent déposer un avis d'opposition à un poste budgétaire au moins 24 heures avant le

Prévisions budgétaires: étape de l'étude en comité

Les prévisions budgétaires sont tout d'abord déposées à la Chambre, puis renvoyées aux comités permanents concernés qui en étudient les postes, appelés « crédits ». La motion de renvoi des prévisions budgétaires en comité peut être présentée sans avis par un ministre de la Couronne à l'appel des affaires courantes, généralement sous la rubrique « Motions ». La motion de renvoi du budget principal de tous les ministères pour l'année financière à venir doit être présentée au plus tard le 1^{er} mars de l'année financière en cours. Les budgets supplémentaires doivent être renvoyés dès leur dépôt à la Chambre. Les crédits provisoires ne sont pas étudiés en tant que tels par les comités.

Dans son étude du budget, un comité devrait respecter l'ordre des crédits tels qu'ils apparaissent dans le budget. Toute résolution visant un crédit constitue une motion distincte qu'on ne peut régler qu'en l'adoptant, en la réduisant, en la rejetant, en la remplaçant par une autre ou en la retirant. Par conséquent, un comité peut réduire le montant d'un crédit en omettant ou réduisant les dépenses qui le composent, mais il ne peut l'augmenter. Il est par ailleurs interdit aux comités de proposer le remplacement d'une subvention par un prêt, de modifier la destination, l'objet ou les conditions d'une subvention, ou de l'assujettir à une condition.

Un comité peut faire rapport des postes de prévisions budgétaires au fur et à mesure qu'il en a terminé l'étude. Toutefois, aux termes du Règlement provisoire adopté en février 1986, le chef de l'Opposition peut proposer une motion le troisième jour de séance avant le 31 mai, visant à prolonger pour un temps limité, l'étude en comité du budget principal d'un ministre ou d'un organisme particulier. Si tel est le cas, le rapport du comité est réputé avoir été déposé le dernier jour de séance précédant le dernier jour désigné. Dans tout autre cas, les rapports sur le budget principal doivent être déposés (ou sont réputés l'avoir été) au plus tard le 31 mai de l'année

Le budget principal des dépenses est divisé en sections correspondant aux différents ministères. Chaque section énumère, par programme, deux types de postes appelés respectivement « statutaires » et « budgétaires ». Les postes statutaires n'y figurent qu'à titre d'information, les dépenses dont ils font état ayant déjà fait l'objet d'une approbation dans une loi existante; quant aux postes budgétaires, ils figurent, tels qu'adoptés par la Chambre, en annexe au projet de loi portant affectation de crédits.

Chaque poste budgétaire comporte deux éléments essentiels: un montant d'argent et une description de son emploi. Par sa formulation, la description ne doit faire référence qu'aux subsides, à l'exclusion de tout élément de nature législative. Effectivement, depuis 1969, les dispositions du Règlement qui prévoient l'application de la formule dite « guillotine » aux travaux des subsides font obstacle à l'insertion dans le budget de tout élément de nature législative. Par conséquent, toute mesure législative qui ne concerne pas directement les subsides doit suivre la procédure habituelle, qui comporte notamment la possibilité d'un débat à toutes les étapes. Les décisions rendues par la présidence depuis 1971 forment une jurisprudence constante à cet égard: les mesures visant à obtenir une autorisation législative qui n'existe pas sont irrecevables.

Le budget supplémentaire

Le budget supplémentaire est déposé sous la forme d'un document analogue à celui du budget principal des dépenses (Partie II). Le budget supplémentaire peut avoir pour objet l'augmentation des subsides déjà votés au titre d'un service existant, une affectation nouvelle exigée par le vote d'une nouvelle loi, la couverture d'une dépense imprévue, le report de crédits d'un poste à un autre ou l'extension de l'objet même de la dépense envisagée dans le poste.

Pour faciliter le déroulement des travaux des subsides, le Règlement prévoit trois périodes des subsides, qui se terminent respectivement le 10 décembre, le 26 mars et le 30 juin, et au cours desquelles un certain nombre de jours, à savoir 6, 9 et 10 respectivement, y sont réservés. Bien que ces jours soient désignés par le gouvernement, ils sont consacrés aux activités de l'opposition sauf le dernier jour de la période se terminant le 30 juin, réservé exclusivement à l'adoption du budget principal. Les trois délais limitent la durée de la prise en considération des propositions et déterminent un calendrier qui permet au gouvernement, le cas échéant, de régler toutes les questions nécessaires à l'expédition de toute affaire relative aux subsides qui pourrait être à l'étude à la fin du dernier jour désigné de chaque période.

Prévisions budgétaires: forme et contenu

Budget principal des dépenses

Les documents budgétaires déposés à la Chambre comprennent le « Plan de dépenses du gouvernement, Partie I », le « Budget principal des dépenses, Partie II » et les « Plans de dépenses des ministères, Partie III ». La Partie I présente globalement les dépenses totales du gouvernement pour un exercice financier donné. La Partie III donne une ventilation détaillée des projets de dépenses par élément de programme pour chaque ministère et organisme de l'administration fédérale et permet, entre autres, de mettre en regard les chiffres de trois exercices financiers: prévisions budgétaires du prochain exercice financier, dépenses prévues pour l'exercice qui se termine et dépenses réelles survenues pendant l'exercice financier précédent. C'est cependant la Partie II, à savoir le budget principal des dépenses qui, du point de vue de la procédure, est soumis au processus législatif.

poste du budget; motions visant à présenter ou à adopter à toutes les étapes tout projet de loi fondé sur le budget; et motions d'opposition qui, aux termes du Règlement, peuvent être mises à l'étude les jours désignés.

Le processus législatif spécifique aux travaux des subsides se divise en deux étapes: l'étape des prévisions budgétaires et l'étape ultérieure du projet de loi portant affectation de crédits. À la première étape, les formalités expliquées en détail plus loin dans ce chapitre sont les suivantes: les prévisions budgétaires, accompagnées d'une recommandation royale, sont déposées à la Chambre et renvoyées devant les comités permanents pour étude. Une fois que les comités en ont fait rapport à la Chambre (ou sont réputés en avoir fait rapport), le gouvernement sollicite l'adoption des prévisions budgétaires et, éventuellement, le rétablissement de certains postes du budget qui ont été abolis en comité. À la deuxième étape, un projet de loi portant affectation de crédits fondé sur les prévisions budgétaires est lu une première fois et imprimé. Après la deuxième lecture et le renvoi en Comité plénier pour étude, le projet de loi atteint l'étape du rapport. Par la suite, il est lu une troisième fois et adopté, puis renvoyé au Sénat pour étude. Il revient ensuite à la Chambre. Le Président le porte au Sénat et demande que la sanction royale y soit accordée. À son retour, il en informe la Chambre.

L'année financière et les cycles de subsides

L'année financière va du 1^{er} avril au 31 mars de l'année suivante. Cependant, les travaux des subsides pour une année s'échelonnent normalement sur deux années financières: à la fin de mars, la Chambre étudie généralement d'une part le budget supplémentaire pour l'année financière en cours et, d'autre part, les crédits provisoires fondés sur le budget principal pour l'année financière suivante.

Les différentes composantes des travaux des subsides sont les suivantes: motions portant adoption des crédits provisoires, du budget principal des dépenses et d'un budget supplémentaire des dépenses; motions visant à rétablir tout

Les «travaux des subsides» désignent le processus par lequel le gouvernement soumet ses prévisions annuelles de dépenses à l'approbation du Parlement et sollicite l'autorisation de prélever du Fonds du revenu consolidé le montant nécessaire pour y faire face. C'est dans le discours du Trône que la Couronne sollicite chaque année les fonds dont elle a besoin; le discours du Trône informe les députés qu'ils seront appelés à affecter les crédits nécessaires pour engager les dépenses et assurer les services approuvés par le Parlement. Par ailleurs, le Règlement précise qu'au début de chaque session, la Chambre désigne par motion un ordre du jour permanent pour l'étude des travaux des subsides.

13.(a) Travaux des subsides

Toute dépense ou tout impôt ne peut être pris en considération à moins d'avoir été demandé par la Couronne (l'exercice de la prérogative royale quant aux voies et moyens étant contenu implicitement dans la demande de subsides) ou recommandé par elle. L'adoption d'une motion de subsides ou des voies et moyens est un préalable au dépôt de tout projet de loi de cette nature.

d'assurer un service dont elles bénéficient. (exemple) ou de certains prélèvements sur les entreprises en vue d'un service public (sous forme de droits ou permis, par frais à caractère administratif dus en contrepartie à l'utilisation être fondées sur les voies et moyens. Il en est ainsi de certains directement pour objet l'augmentation du revenu, n'ont pas à reliées au fardeau des contribuables, mais qui n'ont pas

Les rapports financiers entre la Couronne et le Parlement sont expliqués dans la 5^e édition de la jurisprudence parlementaire de Beauchesne, au commentaire 539:

Le pouvoir exécutif s'incarnant dans le Souverain, c'est à ce dernier qu'on confie la gestion des recettes tout entières de l'Etat et des décaissements exigés par le service public. En conséquence la Couronne, sur avis conforme de ses ministres responsables, fait connaître aux Communes les besoins financiers du Gouvernement. En contrepartie les Communes votent les subsides nécessaires et, sous forme d'impôts ou autres prélèvements sur le trésor public, donnent au gouvernement les «voies et moyens» nécessaires. Bref, la Couronne demande de l'argent [et le Parlement le lui accorde]... Il reste que les Communes ne votent pas de subsides si ceux-ci ne paraissent pas nécessaires au service public conformément à l'avis donné par la Couronne, c'est-à-dire par ses conseillers constitutionnels.

Certaines lignes directrices générales régissent la procédure financière au Canada. Ainsi, toute dépense ou tout impôt doit être autorisé par voie législative et tous ces projets de loi doivent prendre naissance à la Chambre des communes. L'autorisation des dépenses peut suivre deux processus législatifs distincts: les dépenses annuelles sont approuvées par l'adoption des prévisions budgétaires et des projets de loi portant affectation de crédits et elles sont renouvelables à chaque année financière; les dépenses permanentes (salaire des juges, par exemple) prévues pour une période plus longue ou indéterminée sont garanties par les lois régissant le Fonds.

L'autorisation de la levée de taxes ou d'impôts nécessite un processus législatif élargi en ce sens qu'il comporte, par rapport au processus législatif habituel, une étape de plus avant le dépôt du projet de loi, nommément l'adoption d'une motion des voies et moyens. Toutefois, certaines questions qui sont

13. PROCÉDURE FINANCIÈRE

Au Canada, la législation financière est fondée sur le modèle britannique où la création d'un Fonds du revenu consolidé en 1787 avait supprimé la nécessité de faire correspondre une dépense particulière à une recette précise. Les travaux financiers du Canada sont donc divisés en deux catégories: les travaux des subsides dont l'objet est l'autorisation des dépenses et ceux des voies et moyens, qui visent la perception de fonds. Les premiers aboutissent aux projets de loi portant affectation de crédits, qui, une fois adoptés, permettent de retirer des sommes du Fonds du revenu consolidé; les seconds mènent aux projets de loi afférents aux impôts, qui servent à maintenir le Fonds à un niveau suffisant pour faire face aux dépenses.

La *Loi constitutionnelle de 1867* prévoyait la création d'un Fonds du revenu consolidé de type britannique affecté au service public par le Parlement du Canada (en vertu de l'article 106). Cette loi stipule en outre que toute législation financière visant à établir ou à hausser les impôts ou les dépenses doit émaner de la Chambre des communes. La prérogative de la Couronne en matière de dépenses est aussi établie dans cette loi et confirmée dans le Règlement. D'autre part, aux termes du Règlement, il appartient exclusivement à la Chambre des communes de décider des imputations sur le Fonds et du fardeau des contribuables. Les réserves que le Sénat entretient à cet égard s'appuient sur l'article 18 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et sur l'article 4 de la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes* (S.R.C. 1970, c. S-8), qui définissent ses pouvoirs.

Président peut remettre sa décision à plus tard au cours de la même séance. Il n'est pas tenu de fournir les motifs de sa décision.

Le débat d'urgence est actuellement reporté jusqu'à 20 heures (il est aussitôt abordé le vendredi), mais le Président (souvent après consultation des leaders à la Chambre) peut décider de le remettre jusqu'à une heure précise de la prochaine journée de séance. Lorsqu'un débat est reporté à 20 heures, la séance est levée de 18 heures à 20 heures.

Au cours du débat d'urgence, l'intervention de chaque député est limitée à 20 minutes. Le débat d'urgence n'est pas interrompu par les affaires émanant des députés ni par l'heure de l'ajournement quotidien. Cependant, si le débat d'urgence se termine avant l'heure de l'ajournement, la motion est réputée avoir été retirée. Autrement, lorsque de l'avis de la présidence le débat est terminé ou qu'il est minuit (ou 16 heures le vendredi), le Président déclare la motion adoptée et il lève la séance jusqu'au jour de séance suivant.

de motion au moins une heure avant d'en saisir la Chambre. Une motion d'ajournement en vue d'un débat d'urgence ne peut être proposée qu'après les affaires courantes ordinaires.

Le député se lève et, sans formuler d'autre argument, demande la permission de présenter une motion d'ajournement pour que la Chambre puisse discuter de l'affaire urgente. Le Règlement énonce les critères selon lesquels le Président détermine si la nature de l'affaire est telle qu'une motion d'ajournement doit être proposée à la Chambre. D'abord, il doit tenir compte de la mesure dans laquelle l'affaire concerne les responsabilités administratives du gouvernement ou pourrait faire partie du domaine de l'action ministérielle; il doit également tenir compte de la probabilité que la Chambre puisse être saisie de l'affaire par d'autres moyens. Le Règlement précise en outre que l'affaire doit se rapporter à une véritable urgence, qu'on ne peut proposer qu'une seule motion de ce genre par séance, que la motion ne doit porter que sur un sujet et qu'elle ne doit pas remettre en discussion une affaire déjà débattue aux termes des dispositions concernant le débat d'urgence. Les décisions des Présidents ont de plus permis d'établir qu'il ne doit pas s'agir d'une question d'intérêt exclusivement local ou régional, qu'elle ne doit pas concerner un groupe précis ou une industrie particulière ni toucher l'administration d'un ministère; les problèmes chroniques ont également été jugés irrecevables aux fins du débat d'urgence. Les ouvrages de procédure établissent clairement que les sujets dérivant de discussions tenues antérieurement au cours de la même session, les dispositions d'un projet de loi dont le Sénat est saisi, les questions de privilège ou les rappels au Règlement ainsi que les questions qui ne peuvent être débattues que sur une motion de fond, ne peuvent être soumis pour étude par la Chambre à l'occasion du débat d'urgence. Les règles traditionnelles du débat, comme celles des affaires en instance et de l'anticipation, s'appliquent également au débat d'urgence. Pour apprécier la recevabilité de la motion, le Président peut tenir compte de la volonté générale de la Chambre de débattre le sujet proposé. Enfin, le

Tout ce processus est régi, à ses différentes étapes, par un certain nombre de règles et de conditions précises. Au départ, le député doit donner au Président un avis écrit de son projet

Une motion d'ajournement de la Chambre ne peut faire l'objet d'un débat. Cependant, le Règlement autorise un débat sur une telle motion dans certains cas spécifiques. Le plus connu est le débat d'ajournement quotidien, dont il est question au chapitre 9. Un second type de débat d'ajournement est possible s'il a pour objet « une affaire déterminée et importante dont l'étude s'impose d'urgence ». Ainsi, le député qui souhaite que la Chambre débâte une affaire urgente commence par demander l'autorisation de proposer l'ajournement de la Chambre. Le Président doit décider si l'affaire est suffisamment urgente pour être portée immédiatement à l'attention de la Chambre. (Il s'agit ici de l'urgence du débat et non de l'urgence de la question soulevée.) Si le Président accepte la demande, le débat proprement dit est reporté généralement à 20 heures le soir même; le vendredi il est aussitôt abordé.

12.(e) Débat d'urgence

Un député ne peut invoquer le Règlement pour présenter une motion. Cependant, si le rappel au Règlement est fondé sur l'article 53 du Règlement – « Que le député soit maintenant entendu » – le Président peut, après avoir jugé l'argument bien fondé, permettre au député de proposer sa motion (à savoir, « Que le député soit maintenant entendu »). Un député ne peut demander au Président de statuer sur des questions d'ordre constitutionnel ou sur un point de droit; il ne peut d'ailleurs invoquer le Règlement pour retarder ou empêcher l'examen d'une motion inscrite en son nom. Par ailleurs, il est interdit à un député d'invoquer le Règlement contre lui-même ou, lorsque le Chambre est déjà saisie d'un rappel au Règlement, d'en soulever un deuxième.

interrompre le Président. Même si diverses dispositions réglementaires prescrivent que certaines choses doivent être faites «sur-le-champ» ou «sur-le-champ, sans débat», rien n'interdit au député qui a constaté quelque irrégularité grave de la signaler aussitôt à l'attention du Président.

Le Président ne statue sur les rappels au Règlement que lorsqu'ils se présentent et non par anticipation. On ne peut, du parquet de la Chambre, poser des questions hypothétiques au Président sur la procédure. En outre, celui-ci n'est pas obligé d'attendre qu'un député finisse son intervention mais doit plutôt attirer immédiatement l'attention sur toute irrégularité dans la discussion ou la procédure et prendre une décision à l'égard de chaque rappel au Règlement. Aucun débat n'est permis sur une décision de ce genre et cette dernière ne peut faire l'objet d'aucun appel à la Chambre.

La révision du Règlement de 1986 incorpore, en matière de rappel au Règlement, un usage qui s'est développé au cours des ans, du moins depuis l'époque du Président Jérôme. Ces changements établissent le moment où certains rappels au Règlement peuvent être soulevés et permettent de nuancer en partie la pratique dont Beauchesne fait état.

Alors qu'il demeure toujours possible de soulever des rappels au Règlement au cours d'un débat, ils ne peuvent être soulevés sur-le-champ pendant les «Déclarations de députés» ou les «Questions orales». Ils peuvent être entendus à la conclusion de l'une ou l'autre période si le temps alloué à chacune de ces rubriques n'a pas été complètement utilisé ou «immédiatement après les affaires courantes». C'est aussi le moment de soulever tout rappel au Règlement découlant des affaires courantes ou des délibérations sur la motion d'ajournement de la séance précédente. Cependant, la présidence tend encore à régler sur-le-champ les questions de langage non parlementaire.

Tout député a le droit et le devoir de signaler au Président tout ce qui, à son avis, est contraire au bon ordre. Il peut interrompre le débat pour expliquer succinctement l'objet de son intervention au Président, mais il doit le faire dès que se produit l'irrégularité. Autrement dit, l'infraction au Règlement doit être signalée au Président dès qu'elle se présente, avant que les travaux n'en arrivent à un point où un rappel serait déplacé. Le député qui invoque le Règlement doit citer l'article du Règlement (ou l'usage équivalant à une règle) auquel il estime qu'il a été porté atteinte, faute de quoi le Président peut exiger qu'il le fasse. En fait, il est permis au député d'invoquer le Règlement en toutes circonstances, entre autres, lorsque la discussion a pris fin et que le Président s'apprête à mettre la question aux voix, ou après le vote, à condition de ne pas

Les rappels au Règlement ont pour objet d'attirer l'attention sur toute dérogation au Règlement, à la procédure courante régissant les débats ou à la procédure législative ordinaire; un député peut invoquer le Règlement en tout temps, qu'il ait ou non déjà pris la parole.

12.(d) Rappels au Règlement

Dans son premier rapport (déposé le 29 avril 1977 et non adopté) le Comité spécial sur les droits et immunités des députés a fait les recommandations suivantes concernant l'application par le Président de la convention: «De l'avis même du Comité, il n'est pas possible d'établir des règlements précis quant à l'application de la convention relative aux affaires en instance *sub judice*, et il serait d'ailleurs peu souhaitable de le faire. [Le Président] doit exercer son pouvoir discrétionnaire en la matière, tout en se servant de son autorité pour empêcher tout débat à la Chambre portant sur des affaires en instance; son intervention ne devrait néanmoins être qu'exceptionnelle, notamment s'il juge que tel ou tel débat pourrait léser certains intérêts.»

suisant laquelle les députés évitent, lors des débats ou dans leurs questions et motions, d'évoquer des sujets alors en instance devant les tribunaux. Il s'agit d'une convention, car il n'existe aucune disposition écrite explicite qui interdise au Parlement d'étudier une question en instance devant un tribunal. C'est une contrainte à laquelle la Chambre s'assujettit d'elle-même et qui protège un accusé dont la cause est en cours d'instruction ou de jugement de toute discussion publique de cette cause.

L'application de cette convention est maintenant bien établie dans certaines circonstances; dans certaines autres, elle est souvent laissée à la discrétion et au jugement du Président. Pourtant, en général, elle est régie par quatre lignes directrices. Tout d'abord, les auteurs de traités de procédure (May, Bourinot et Beauchesne) s'entendent sur le fait que la convention relative aux affaires en instance *sub judice* ne s'applique pas aux projets de loi puisque cela violerait le droit fondamental du Parlement de légiférer. Deuxièmement, cette convention s'applique aux questions liées aux affaires pénales avant le prononcé du jugement. De plus, s'il y a appel, la question retombe immédiatement sous la protection de la convention. Troisièmement, la présidence a toujours pris des précautions avant de permettre des allusions à des affaires civiles non encore jugées. Lorsque le tribunal saisi est une cour d'archives (une cour qui peut imposer une amende ou une sentence d'emprisonnement), la présidence est portée à se prononcer en faveur de la convention, mais seulement à partir du moment où l'affaire est effectivement en instance. Enfin, cette convention n'est pas invoquée lorsqu'une commission royale ou un autre organisme, qui n'est pas une cour d'archives, est saisi d'une affaire. Néanmoins, comme le veut l'usage dans les comités parlementaires, les députés doivent s'abstenir de commenter les délibérations, les preuves et conclusions avant qu'un rapport définitif n'ait été déposé par la commission ou l'organisme.

Dans l'intérêt de la procédure judiciaire et de la justice, il s'est établi dans les usages parlementaires une convention

12.(c) Convention relative aux affaires en instance *sub judice*

Dans l'éventualité où un accord ne pourrait être conclu aux termes des articles 115 ou 116, l'article 117 prévoit que le gouvernement peut proposer l'horaire de son choix sous réserve des restrictions prévues à l'article 116. Les motions présentées aux termes de l'article 117 sont sujettes aux restrictions suivantes: a) un avis indiquant qu'un accord n'a pu être conclu et que le gouvernement a l'intention de proposer l'attribution du temps de parole doit avoir été signifié oralement lors d'une séance précédente; b) le temps attribué à une étape quelconque de l'étude ne peut être de moins d'une journée de séance et doit être conforme au paragraphe 13 de l'article 114 du Règlement; et c) la motion est sujette à débat aux conditions prévues à l'article 116 du Règlement.

Présentée en vertu de l'article 115 du Règlement, une motion non sujette à débat peut prévoir un horaire relatif à l'étude d'un projet de loi pour une ou plusieurs étapes du processus législatif. D'autre part, une motion présentée en vertu de l'article 116 peut prévoir un horaire de travail pour une seule étape; par contre, cette motion peut inclure l'étape du rapport et celle de la troisième lecture si toutefois cela n'est pas contraire au paragraphe 13 de l'article 114 du Règlement. De plus, cette motion ne peut faire l'objet d'un débat de plus de deux heures. Pendant cette période, aucun député ne peut prendre la parole deux fois ni parler pendant plus de 10 minutes. Lorsque le débat sur la motion est terminé ou que la période de deux heures est écoulée (selon la première éventualité à survenir), le Président met aux voix toutes les questions d'usage pour disposer de la motion.

Lorsqu'un ministre propose la clôture, le Président met immédiatement la question aux voix. Si le vote est positif, le débat sur la motion faisant l'objet de la clôture reprend. Cependant, il est cette fois assujéti à deux restrictions qui ne s'appliquent pas aux débats en général: a) aucun député ne peut prendre la parole plus d'une fois ni parler pendant plus de 20 minutes; b) aucun député ne peut demander la parole après 1 heure du matin. Lorsque le dernier intervenant a parlé, le Président met aux voix toutes les questions nécessaires pour disposer de la motion, y compris tout amendement ou sous-amendement. Lorsqu'un député a pris la parole au sujet de la motion principale avant l'adoption de la motion de clôture, il peut intervenir de nouveau au sujet d'un amendement ou d'un sous-amendement, mais un député qui est intervenu une fois au sujet de la motion principale après que la clôture a été proposée ne peut reprendre la parole au sujet d'un amendement ou d'un sous-amendement.

Attribution d'une période de temps

Les trois conditions en vertu desquelles le gouvernement peut proposer d'attribuer le temps de parole sont précisées aux articles 115, 116 et 117 du Règlement. Bien que l'attribution du temps de parole ressemble à certains égards à la clôture, elle permet au gouvernement de négocier avec les partis d'opposition afin d'établir à l'avance un échéancier aux fins de l'étude d'un projet de loi d'intérêt public et ce, à l'égard d'une ou de plusieurs étapes du processus législatif. L'article 115 du Règlement s'applique lorsque le gouvernement a obtenu l'accord des représentants de tous les partis et l'article 116 s'applique lorsqu'il a l'accord d'une majorité des représentants des partis au sujet de l'attribution du temps de parole. Dans les deux cas, le ministre peut présenter sa motion sans préavis en exposant simplement les termes de l'accord.

12.b Clôture et attribution d'une période de temps

Clôture

Les principes parlementaires – selon lesquels la majorité a le droit de garantir la bonne menée des affaires publiques et la minorité, celui d'être entendue – tendent souvent à s'opposer, notamment lors de l'étude de projets de loi controversés; en pareil cas, le Règlement permet au gouvernement de proposer la clôture pour dénouer l'impasse. Toutefois, en raison de l'opposition politique qu'elle suscite habituellement, cette mesure n'a guère été invoquée depuis que le premier ministre Borden l'a introduite en 1913 pour limiter le débat sur le projet de loi relatif aux forces navales de l'Empire. Bien qu'on puisse l'appliquer à toute question débattue, habituellement la clôture n'est plus invoquée que lorsque la Chambre est saisie de motions de fond, puisque le gouvernement peut limiter le débat sur les projets de loi en recourant à la procédure, moins controversée politiquement, de l'attribution du temps de parole.

Le gouvernement est tenu de donner un avis oral de 24 heures pour toute motion visant à mettre fin à un débat à la Chambre. Cet avis peut être donné le jour même où la motion qui fait l'objet du débat est présentée et l'usage veut que le débat sur cette motion ait déjà été commencé. La motion de clôture («que le débat ne soit plus ajourné») ne peut donc être présentée que si le débat sur la question dont la Chambre est alors saisie a déjà été ajourné *au moins une fois*; de plus, la motion de clôture ne peut faire l'objet d'un débat et elle est proposée immédiatement avant l'appel de l'ordre du jour portant reprise du débat ajourné.

proposée est également hors de propos.); b) à l'étape du rapport, en dépit de sa similarité avec le débat en comité où une discussion de portée générale est traditionnellement permise lorsqu'on aborde l'article 1, une telle discussion a été jugée hors de propos; c) bien que de longs débats soient rares à l'étape de la troisième lecture, tout débat qui ne se limite pas au contenu du projet de loi est hors de propos. Les mêmes types d'amendements recevables à l'étape de la deuxième lecture le sont aussi à cette étape, à condition qu'aucune proposition étrangère au projet de loi ne soit formulée. Le débat sur un amendement est ainsi limité et un député ne peut revenir, en parlant de l'amendement, sur un sujet qu'il aurait abordé s'il avait parlé de la motion principale.

Pendant le débat sur la motion portant Adresse en réponse au discours du Trône et sur la motion afférente au Budget, l'application de la règle de la pertinence est moins rigide que pour les autres motions. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'amendements à ces deux motions, le principe de la pertinence tend à être appliqué de façon plus stricte. Pendant le débat sur l'Adresse en réponse, alors que les députés peuvent parler des sujets de leur choix, le Président ne fait habituellement aucun effort pour appliquer la règle de la pertinence. En outre, quoique les discours prononcés pendant le débat sur le Budget doivent se rapporter à la motion principale, les termes mêmes de la motion («Que la Chambre approuve la politique budgétaire générale du gouvernement») donnent une plus grande latitude aux députés et permettent plus de souplesse dans l'application de la règle de la pertinence.

reprendre son siège et un autre député peut se lever pour prendre la parole ou si le débat est terminé, le Président met la question aux voix. Dans le cas improbable où un député ne tiendrait pas compte de ses instructions, le Président a le pouvoir de le désigner par son nom.

Digressions

La règle de la pertinence peut s'appliquer lorsque les observations d'un député ne serrent pas d'assez près la question à l'étude. En règle générale, les observations sont jugées hors de propos si leur rapport avec la question principale n'est pas immédiatement apparent; ou si après avoir rappelé un député à l'ordre parce qu'il s'éloignait trop de la question, le Président n'est toujours pas satisfait des justifications apportées par le député ou encore, si la question soulevée par le député peut faire en soi l'objet d'une motion spéciale d'importance. Le même principe qui veut que le débat soit pertinent à la motion principale s'applique également à l'égard des amendements. Ainsi, des arguments jugés hors de propos pendant le débat le sont tout autant s'ils prennent la forme d'un amendement. Même si l'amendement vise à remplacer tous les mots de la motion principale après le mot «que», le débat est limité à la motion principale et à l'amendement, toute autre proposition étant hors de propos.

La règle de la pertinence s'applique tout particulièrement aux diverses étapes des projets de loi. Etant donné que chacune des étapes comporte un débat plus ou moins limité, le Président peut avoir recours à ces limites pour appliquer la règle de la pertinence: a) à l'étape de la deuxième lecture, alors que le débat est limité au principe du projet de loi, un débat portant sur des articles particuliers est hors de propos. (Lorsqu'il s'agit d'un projet de loi visant à modifier une loi existante, un débat qui dépasserait la portée du projet de loi et toucherait des parties de la loi qui ne sont pas visées par la mesure législative

éviter en raison de la complexité et de la diversité des travaux de la Chambre et du fait que des observations, apparemment hors de propos, se rattachent quoique indirectement à la question à l'étude. Il s'ensuit que les règles qui s'appliquent aux digressions et aux répétitions sont difficiles à définir et d'application délicate. Appliquées à la lettre, elles peuvent écourter le débat; appliquées de façon inappropriée, elles risquent de porter sérieusement atteinte au droit d'un député à être entendu.

Répétitions

La règle interdisant les répétitions vise principalement à permettre à la Chambre d'en arriver à une décision. Un empêchement, tel que l'usage inefficace du temps de la Chambre, constitue une violation de la règle suffisamment importante pour que l'on rappelle un député à l'ordre. (La lecture de lettres, même à l'appui d'un argument, est considérée comme une utilisation inefficace du temps réservé aux travaux de la Chambre.) Un député peut être rappelé à l'ordre dans au moins deux autres cas de transgression de la règle qui interdit les répétitions: premièrement, un député ne peut faire allusion à une décision de la Chambre prise au cours de la même session et, deuxièmement, un député ne peut répéter les termes ni reprendre la substance d'un argument déjà présenté sur une question, que ce soit par lui ou par un autre député. Cette dernière restriction ne s'applique qu'aux observations des députés à une même étape d'un débat. Ainsi, dans le cas d'un projet de loi, il est évident qu'un argument présenté à une étape peut être repris légitimement à une autre étape.

En rappelant un député à l'ordre, le Président peut l'avertir qu'il ne pourra poursuivre s'il persiste à se répéter. Si le député persiste malgré tout, le Président peut mettre à exécution l'avertissement et, dans un tel cas, le député doit

Les répétitions, particulièrement lors des trois lectures d'un projet de loi, font partie intégrante du processus législatif et partant, il est presque inévitable qu'elles surviennent à quelque étape du débat. De plus, les digressions sont difficiles à

12.(a) Répétitions et digressions

Le Règlement limite la durée des débats sur certains sujets de même que la durée des interventions allouée à chaque député ou ministre. Le Règlement prévoit aussi diverses méthodes auxquelles le gouvernement peut recourir pour imposer une limite aux débats: la règle de clôture (applicable à toute motion) et celle prévoyant l'attribution d'une période de temps (applicable à tout projet de loi). Ces règles sont expliquées de façon plus détaillée à la section 12.b.

Durée du débat

En dernier lieu, les députés doivent s'abstenir, lors de leurs interventions en Chambre, de lire un texte déjà préparé, bien qu'ils puissent lire de courtes citations tirées de documents imprimés. Le discours inaugural d'un député et le discours du ministre des Finances lors de la présentation du budget sont les deux principales exceptions à cette règle.

Règlement est soulevé à cet égard, la présidence se laisse guider par le principe suivant lequel la priorité est accordée à la façon la plus efficace de procéder. Une échelle décroissante de valeurs servant à déterminer la procédure la plus efficace a ainsi été établie: les projets de loi y ont priorité sur les motions, lesquelles, à leur tour, ont priorité sur les amendements.

inscrite au *Feuilleton* en proposant un débat à la Chambre sur une deuxième question du même ordre. Lorsqu'un rappel au

par un signe de tête sans avoir effectivement pris la parole à ce moment-là. Toutefois, lorsque la présidence a saisi la Chambre d'une question d'amendement, tout député prenant la parole est réputé parler de l'amendement et non de la motion principale.

Qu'est-ce qui peut être dit?

Les règles visant à protéger la Chambre contre les répétitions et les digressions constituent la plus sérieuse contrainte imposée au droit des députés à se faire entendre. Une explication plus détaillée de ces règles se retrouve au chapitre suivant. De plus, il est interdit aux députés de désigner d'autres députés par leur nom, de faire état du caractère ou de la personnalité de leurs collègues ou des motifs qui les animent. Quoique différentes autorités en matière de procédure parlementaire fassent état de listes de termes non parlementaires, celles-ci ne sont pas exhaustives et il revient au Président de déterminer ce qui fait partie du langage non parlementaire; il est clair cependant qu'il est interdit de manquer de respect au Souverain, à la famille royale, au Gouverneur général, aux sénateurs et au corps judiciaire; d'user d'un langage offensant ou menaçant à l'endroit de la Chambre ou de ses membres; de faire état de décisions déjà prises par l'une ou l'autre Chambre et de faire des observations irrespectueuses au sujet des pouvoirs de l'une ou l'autre Chambre.

Ces règles de respect et de courtoisie mises à part, deux autres contraintes s'appliquent au contenu des interventions: la convention relative aux affaires en instance *sub judice* (expliquée d'ailleurs à la section 12.c) et la règle de l'anticipation. La convention relative aux affaires en instance *sub judice* interdit de faire allusion, en Chambre, à toute affaire pendante devant les tribunaux. La seconde règle interdit d'anticiper sur une décision relative à une question déjà

Qui peut avoir la parole?

Tout député qui se lève pour attirer l'attention du Président et à qui ce dernier donne la parole peut intervenir au cours du débat. En dépit des nombreuses conventions et ententes visant à assurer la participation de tous les partis au débat, c'est au Président qu'il appartient, en dernier ressort, de déterminer l'ordre des interventions. Toutefois, le choix du Président peut être modifié par la Chambre grâce à une motion portant qu'un autre député à qui le Président n'a pas donné la parole «soit maintenant entendu». Cette motion qui ne peut faire l'objet de débat doit être présentée avant que le député désigné par le Président ait commencé à parler. Si cette motion est adoptée, le député auquel la motion fait référence peut parler; si la motion est rejetée, le premier député à qui le Président a donné la parole la conserve.

La règle générale est à l'effet qu'un député ne peut prendre la parole deux fois au cours d'un même débat. Deux cas toutefois figurent à titre d'exceptions: tout d'abord, un député qui désire donner des explications sur des déclarations qu'il a faites dans son premier discours et qui ont été mal rapportées ou mal comprises peut parler deux fois; en second lieu, l'auteur d'une motion de fond ou d'une motion portant deuxième lecture peut intervenir le dernier, lors d'un débat, en vertu du droit de réplique. En donnant la parole au député qui se prévaut de ce droit, le Président informe la Chambre que le second discours du député clôt le débat.

La règle suivant laquelle un député ne peut parler deux fois au cours d'un débat a donné lieu à certains raffinements. En effet, un député qui prend la parole pour proposer ou appuyer une motion est réputé avoir pris la parole une fois et, par conséquent, il ne peut plus intervenir. Il en est de même du député qui propose ou appuie un amendement à la motion principale. En pratique cependant, on permet à celui qui a appuyé la motion principale ou l'amendement de parler plus tard au cours du débat s'il a simplement manifesté son appui

12. LES RÈGLES DU DÉBAT

Le débat intervient en tant que partie du processus décisionnel lorsque le Président, ayant reçu avis écrit d'une motion dûment appuyée, en saisit la Chambre sous forme de question, pour qu'elle prenne une décision. Le débat se termine alors que tous les aspects pertinents de la question ont été étudiés, la Chambre s'étant prononcée sur tout amendement ou sous-amendement, le cas échéant. C'est alors que la question principale, sous sa forme initiale ou amendée, est de nouveau proposée à la Chambre et tranchée par le vote.

Dans les limites qui lui sont assignées, le débat s'articule suivant un certain nombre de règles propres à faire avancer les travaux et à en prévenir tout excès. En général, ces règles protègent le droit de parole du député en même temps qu'elles servent de paramètres à ce qui peut être dit, et par qui, déterminant aussi le moment et la durée de l'intervention.

Qu'est-ce qui peut faire l'objet de débat?

Il n'y a plus que 16 types de motions pouvant faire l'objet de débat, leur nombre s'étant peu à peu réduit au cours des ans. Mises à part ces motions figurant au paragraphe 1 de l'article 56 du Règlement, toute autre motion est tranchée sans amendement ni débat.

Le comité doit faire rapport à la Chambre de tout projet de loi qui lui a été renvoyé. Il peut faire rapport du projet de loi avec ou sans amendement, conclure au manque de preuve des affirmations contenues dans le préambule ou encore souligner que les règles concernant les avis ont été respectées ou non. À l'étude du rapport par la Chambre, les règles sont identiques pour les projets de loi publics ou d'intérêt privé. Elles sont également identiques à l'étape de la troisième lecture.

Tous les amendements apportés par le Sénat sont renvoyés au comité qui a d'abord étudié le projet de loi. S'ils sont acceptés, les amendements sont appelés à la Chambre en deuxième lecture et une fois approuvés, ils sont renvoyés au Sénat accompagnés d'un message à cet effet. Si le rapport du comité est défavorable, la Chambre peut toujours continuer d'insister sur ses propres amendements dans son message à l'autre Chambre. S'il y a impasse, une solution doit être trouvée au moyen d'une conférence entre les deux Chambres.

parlementaires ou encore d'agir à titre de parrain contre rémunération. La pétition doit être rapportée favorablement par l'examineur des pétitions ou par le Comité permanent des affaires émanant des députés. Le parrain doit déposer entre les mains du greffier de la Chambre, au plus tard le premier jour de la session, un exemplaire imprimé de la proposition de loi envisagée.

La pétition ayant été approuvée, le projet de loi d'intérêt privé est déposé, réputé lu une première fois et imprimé, et sa deuxième lecture en avoir été fixée. Les projets de loi d'initiative parlementaire émanant du Sénat accompagnés de messages demandant leur adoption sont réputés avoir été lus une première fois et la deuxième lecture en avoir été fixée. Ces projets de loi sont automatiquement placés sur la liste des priorités des affaires émanant des députés.

Tout comme dans le cas d'un projet de loi d'intérêt public, le débat en deuxième lecture porte sur le principe général et l'opportunité du projet de loi.

Mise à part la question de l'affichage obligatoire d'un avis dans les couloirs des édifices du Parlement avant de procéder à l'examen des projets de loi privés en comité législatif, les formalités de l'audition des témoins et des amendements en comité sont communes aux projets de loi publics et d'intérêt privé. Par contre, il faut donner un préavis suffisant lorsqu'on propose des amendements qui risquent d'être préjudiciables aux intérêts des personnes visées par un projet de loi d'intérêt privé et il est alors loisible aux promoteurs du projet de loi et à ses adversaires de se faire représenter par un avocat. Une autre différence de procédure permet au président d'un comité qui étudie un projet de loi d'intérêt privé de voter en deux occasions: une première fois lors de la mise aux voix de la motion et une deuxième fois en cas d'égalité des voix au premier vote.

recevoir la sanction. Cette énumération terminée, le greffier du Sénat prononce, au nom du représentant de la Couronne, la formule de la sanction. Lorsque des projets de loi de subsides doivent recevoir la sanction royale, le Président de la Chambre s'adresse au représentant de la Couronne selon une formule établie et remet un exemplaire de chaque mesure législative au greffier adjoint du Sénat. Le greffier des Parlements, au nom du Souverain, remercie alors la Chambre de sa loyauté et de sa bienveillance. À la fin de la cérémonie, le Président retourne à la Chambre et l'informe de ce qui vient de se passer. Le tout dure normalement de 15 à 20 minutes, après quoi la Chambre reprend les travaux interrompus par l'arrivée du Gentilhomme huissier de la verge noire ou s'ajourne.

La sanction royale est donnée au projet de loi lorsque celui-ci a été adopté par les deux Chambres dans une forme identique et c'est à cette étape que le projet de loi devient loi. Le projet de loi entre en vigueur le jour de sa sanction si aucune autre date n'est spécifiée. Il se peut aussi que le projet de loi prévoit que l'entrée en vigueur se fera à une date précise ou un jour fixé par proclamation comme il est possible que différentes parties du projet de loi entrent en vigueur à des dates différentes.

11.(c) Projets de loi d'intérêt privé

Un projet de loi ayant pour objet de soustraire une personne ou un groupe de personnes à l'application d'une loi en est un d'intérêt privé. La procédure prévue au Règlement pour ce type de projets de loi diffère quelque peu de celle prévue pour les projets de loi d'intérêt public en ce qu'un projet de loi d'intérêt privé est déposé au moyen d'une pétition signée par les intéressés et présentée à la Chambre par le député qui en est le «parrain». Les «agents parlementaires» sont autorisés à promouvoir ces projets de loi et à trouver des «parrains». Il est interdit aux députés d'être agents

permettre qu'un projet de loi devienne loi après son adoption par les Chambres. La sanction royale figure parmi les procédures parlementaires les plus anciennes et elle fait intervenir les trois éléments constitutifs du Parlement, à savoir la Couronne (représentée par le Gouverneur général), le Sénat et la Chambre des communes. Bien que le Gouverneur général puisse accorder lui-même la sanction royale lorsque la session est sur le point d'être prorogée ou lorsque les mesures législatives considérées sont particulièrement importantes, il se fait habituellement représenter à la cérémonie par le juge en chef ou un juge puîné de la Cour suprême. Le Président de la Chambre ou le Vice-président est toujours présent à la barre du Sénat où se déroule la cérémonie.

À la demande du gouverneur, le bureau du Gouverneur général avise la Chambre, par une lettre, envoyée le jour même, ou encore un ou deux jours à l'avance, de la date à laquelle la cérémonie de la sanction royale doit avoir lieu. Le Président en donne lecture à la Chambre. Il ne s'agit que d'un avis, non pas d'une sommation; en effet, il n'y a sommation que lorsque le Gentilhomme huissier de la verge noire se rend en personne à la Chambre pour requérir la présence des députés au Sénat.

Il n'est pas nécessaire qu'il y ait quorum pour que le Président prenne place au fauteuil lorsque le Gentilhomme huissier de la verge noire se présente à la porte de la Chambre. Dans l'éventualité où la Chambre serait constituée en Comité plénier, le Président reprend immédiatement place au fauteuil. Le Gentilhomme huissier de la verge noire frappe à la porte et entre. Après avoir livré son message, il retourne au Sénat, suivi du sergent d'armes qui porte la masse, du Président, des greffiers du Bureau et des députés; tous se rassemblent à la barre du Sénat.

La cérémonie de la sanction royale consiste en la lecture, par le greffier du Sénat, en sa qualité de greffier des Parlements, du titre abrégé de chaque projet de loi appelé à

Procédure d'adoption au Sénat

Une fois le projet de loi adopté par la Chambre des communes, celle-ci le transmet au Sénat pour qu'il soit également adopté par la Chambre haute, le processus d'adoption étant alors presque identique à celui suivi aux Communes. Si le Sénat adopte le projet de loi sans amendement, un message à cet effet est envoyé à la Chambre des communes et à moins qu'il ne s'agisse d'un projet de loi comportant des dispositions financières, il n'est pas renvoyé aux Communes.

Si des amendements ont été apportés, le Sénat, par message, en informe la Chambre qui se prononce alors sur lesdits amendements. Leur prise en considération par la Chambre est inscrite à l'Ordre du jour et leur étude est entamée au moyen d'une motion présentée par le parrain du projet de loi en ces termes: «Que les amendements apportés par le Sénat au projet de loi C-..., Loi..., soient maintenant lus une deuxième fois et agréés.» Si la Chambre accepte les amendements du Sénat, elle l'en informe par un message et le projet de loi est renvoyé au Sénat où il reçoit la sanction royale.

Si la Chambre refuse les amendements, une motion est adoptée et envoyée au Sénat exposant les motifs de son refus. Si le Sénat insiste alors sur ses amendements, un message en informe la Chambre qui accepte ou refuse. Si elle refuse, elle doit adopter une motion en vue d'instituer une conférence entre les deux Chambres; les représentants respectifs tentent alors de dénouer l'impasse.

Sanction royale et proclamation

Aux termes de la Constitution, la sanction royale, c'est-à-dire l'approbation de la Couronne, est requise pour

égard ont été incorporées au Règlement à titre de « Nota » à l'article 114(10) du Règlement en février 1986. Cet article indique de plus que l'étape du rapport vise surtout à permettre aux députés qui n'étaient pas membres du comité de soumettre leurs amendements. Normalement, pour les fins du débat à l'étape du rapport, le Président ne choisit pas de motions d'amendement qui auront été présentées en une forme similaire puis rejetées en comité.

Lorsque sont terminées les délibérations à l'étape du rapport, une motion est présentée demandant que le projet de loi (avec ses modifications s'il y a lieu) soit agréé. Celle-ci est mise aux voix immédiatement, sans amendement ni débat. Si aucun amendement n'est présenté à l'étape du rapport, cette étape est tout au plus une formalité et elle peut avoir lieu le même jour que la troisième lecture.

Troisième lecture

Le débat en troisième lecture commence lorsque la lecture de l'article pertinent de l'Ordre du jour est faite: « Que le projet de loi C-... soit maintenant lu une troisième fois et adopté ». Le principe fondamental en ce qui touche la recevabilité des amendements en troisième lecture veut que ceux-ci portent uniquement sur le projet de loi et qu'ils ne soient pas contraires au principe même du projet de loi tel qu'adopté en deuxième lecture. En général, les amendements recevables à la deuxième lecture le sont aussi à la troisième. Ainsi en est-il du renvoi à six mois et de l'amendement motivé. De plus, il est également possible à cette étape de proposer que le projet de loi soit de nouveau renvoyé en comité pour le faire amender ou pour revoir certains articles.

L'étape du rapport

À l'étape du rapport, les projets de loi étudiés et éventuellement modifiés en comité sont révisés par la Chambre et par l'entremise des motions d'amendement qui peuvent être proposées après un avis écrit. Le Président occupe le fauteuil et les règles générales relatives aux débats à la Chambre s'appliquent avec une restriction supplémentaire: aucun député ne peut parler plus de 10 minutes au sujet d'un amendement.

En vertu du Règlement, tout projet de loi dont un comité a fait rapport après l'avoir amendé ou non doit être considéré par la Chambre à l'étape du rapport. De plus, à l'exception des projets de loi renvoyés en Comité plénier, l'étude à l'étape du rapport ne peut commencer moins de 48 heures après la présentation dudit rapport, à moins que la Chambre n'en décide autrement. Toute motion d'amendement à cette étape doit être déposée au moins 24 heures avant le début de l'étude et doit être inscrite au *Feuilleton des avis*. Lorsqu'une telle motion comporte des implications financières, la recommandation royale qu'elle exige est aussi soumise à la même règle. Sans contrevenir à cette règle, un ministre de la Couronne peut proposer sans préavis une modification concernant exclusivement la forme d'un projet de loi du gouvernement. Aucune motion d'amendement ne peut être proposée lorsque l'étape du rapport est commencée.

Les amendements déjà discutés en comité ou cherchant à rétablir le texte dans sa forme primitive peuvent être proposés à nouveau, à l'étape du rapport; le Président est investi du pouvoir de sélectionner et de regrouper les amendements pour les fins du débat et il peut également décider si l'on doit voter sur chaque motion séparément ou si l'on doit plutôt les regrouper. Cette décision est prise au début de l'étape du rapport et le Président en profite alors pour indiquer les amendements qu'il considère douteux du point de vue de la procédure. Les lignes directrices qui guident le Président à cet

L'étape de l'étude en comité

exprime les raisons spéciales pour lesquelles on s'oppose à la deuxième lecture. Troisièmement, on peut présenter un amendement pour renvoyer la question à un comité avant que le principe du projet de loi ne soit approuvé. Un exemple d'un tel amendement est: « Que ce projet de loi ne soit pas maintenant lu une deuxième fois mais qu'il soit renvoyé et son sujet déféré au Comité permanent de... » On ne peut pas modifier le projet de loi lui-même à cette étape.

Le Règlement prévoit que tout projet de loi doit être lu deux fois et renvoyé à un comité. Les projets de loi issus de motions de subsides sont renvoyés en Comité plénier, tandis que les autres sont renvoyés à un comité législatif (à moins qu'il ne soit prévu autrement) pour que le projet de loi y soit étudié article par article, et des amendements au texte du projet de loi peuvent alors être proposés, à moins que la Chambre n'en décide autrement.

Généralement, avant d'entreprendre l'étude détaillée du projet de loi, la parole est accordée au député ou au ministre qui en est le parrain et des témoins de l'extérieur sont éventuellement entendus afin de recueillir des témoignages sur le fond de la question. Cependant, les amendements proposés doivent être conformes au principe du projet de loi adopté lors de la deuxième lecture en Chambre. En principe, le comité peut modifier toutes les parties du projet de loi, qu'il s'agisse du titre, du préambule, des articles ou des annexes. Il peut aussi supprimer certains articles ou certaines annexes et en ajouter de nouveaux. Lorsqu'un comité législatif a terminé l'étude du projet de loi, il ordonne d'en faire rapport à la Chambre.

Chambre, par voie de motion. Le Président pose alors la question suivante: «Plait-il à la Chambre d'autoriser l'adoption de cette motion, un simple député prend habituellement la parole pour expliquer l'objet du projet de loi. Un ministre ne fait pas de même lors de la présentation d'un projet de loi émanant du gouvernement. (Comme cette étape fait partie des affaires courantes, elle sera exposée plus en détail au chapitre qui y est consacré.)

Première lecture

L'étape de la première lecture suit immédiatement et elle ne donne lieu à aucun débat, ni amendement. L'ordre d'impression du projet de loi est inclus dans la motion: «Que ce projet de loi soit maintenant lu une première fois et imprimé». Ensuite, le Président demande: «Quand le projet de loi sera-t-il lu une deuxième fois?» On répond généralement «À la prochaine séance de la Chambre». Cette formalité permet donc au projet de loi d'être inscrit au *Feuilleton* pour la deuxième lecture.

Deuxième lecture

La deuxième lecture constitue l'étape la plus importante du processus d'adoption d'un projet de loi puisqu'elle est le principe et l'objet du projet de loi y sont alors discutés et adoptés ou rejetés. Les articles ne sont pas discutés en détail à cette étape.

Il est possible de présenter trois types d'amendements à la motion portant deuxième lecture. Le premier est le renvoi à six mois: «Que le projet de loi (numéro et nom) ne soit pas maintenant lu pour la deuxième fois, mais qu'il soit lu dans six mois de ce jour.» Le deuxième est l'amendement motivé, qui

Quant aux projets de loi publics d'initiative parlementaire, ils ne peuvent être étudiés que pendant la période d'une heure consacrée aux affaires émanant des députés, quatre jours par semaine (les lundi, mardi et jeudi de 17 heures à 18 heures et le vendredi de 14 heures à 15 heures), période au cours de laquelle aucun député ne peut parler plus de 10 minutes, sauf le député qui propose le projet de loi, qui peut parler jusqu'à 20 minutes. Il doit s'écouler au moins deux semaines entre la première et la deuxième lecture sauf en cas d'urgence ou de circonstances extraordinaires. Les projets de loi déposés à la Chambre sont numérotés de C-201 à C-1000, déposés et abordés dans un ordre fixé par tirage et selon les exigences du Règlement, cet ordre pouvant être modifié sur consentement unanime.

11.(b) Étapes de l'étude d'un projet de loi

Avant de devenir loi, le projet de loi doit franchir les étapes suivantes: (1) la Chambre autorise un député à présenter le projet de loi; (2) celui-ci est lu une première fois et imprimé; (3) il est lu une deuxième fois et renvoyé en comité législatif; (4) le comité l'étudie et en fait rapport à la Chambre; (5) la Chambre propose l'adoption du projet de loi à l'étape du rapport; (6) le projet de loi est lu une troisième fois et adopté par la Chambre; (7) il franchit au Sénat des étapes à peu près identiques à celles qu'il a franchies à la Chambre; (8) enfin, il reçoit la sanction royale.

Présentation

Pour présenter un projet de loi public, tout député doit donner un avis écrit de 48 heures et obtenir l'autorisation de la

11. LE PROCESSUS LÉGISLATIF

11.(a) Projets de loi d'intérêt public

Les projets de loi peuvent être divisés en deux grandes catégories: les projets de loi publics et les projets de loi privés. En général, les projets de loi d'intérêt public ont pour objet les questions d'affaires publiques, tandis que les projets de loi d'intérêt privé concernent des questions qui intéressent particulièrement une ou des personnes, y compris des sociétés. Comme les projets de loi privés nécessitent des formalités quelque peu différentes, ils seront traités en détail à la fin de ce chapitre.

Parmi les projets de loi publics, il y a ceux émanant du gouvernement, présentés et parrainés par un ministre, et les projets de loi d'initiative parlementaire, parrainés par un député. Une autre subdivision des projets de loi publics consiste à distinguer les projets de loi de nature financière de ceux qui ne le sont pas. Seul un ministre peut présenter un projet de loi entraînant la dépense de deniers publics ou la levée d'impôts. Ces projets de loi exigent d'ailleurs l'application de règles de procédure supplémentaires et feront ailleurs l'objet de plus ample discussion.

Les projets de loi publics qui sont déposés à la Chambre sont numérotés de C-1 à C-200, selon l'ordre dans lequel ils ont été déposés. Ils peuvent, sous la rubrique «Ordres émanant du gouvernement», être considérés dans n'importe quel ordre, selon le choix du gouvernement.

l'heure normale d'ajournement, la motion est réputée retirée. De même, l'opposition d'au moins 10 députés entraîne le retrait d'une demande du gouvernement visant à débattre d'une question urgente.

Certaines motions courantes (par exemple, la motion d'ajournement quotidien) sont par ailleurs adoptées automatiquement sans le consentement exprès des députés, du moment que certaines conditions sont remplies.

Le Règlement exige que d'autres motions concernant les activités de la Chambre soient approuvées ou rejetées par un nombre précis de députés pour qu'on puisse y donner suite ou pour qu'elles soient réputées retirées. (De telles conditions peuvent sembler contraires à la règle traditionnelle de la majorité, mais il reste que toute décision qui impose une façon de procéder dans des circonstances particulières est elle-même prise par la majorité qui a adopté le Règlement, si bien que la contradiction est plus apparente que réelle). Ainsi, si au moins 15 députés s'opposent à une motion visant à prolonger la séance de la Chambre pendant l'heure du repas ou au-delà de

Autres formes de décisions

Parallèlement aux situations énumérées ci-dessus où le consentement unanime sert à déroger à certaines règles, il existe d'autres règles qui soumettent certaines mesures au consentement unanime des députés présents. Par exemple, un député qui propose une motion ne peut plus la retirer, sauf avec le consentement unanime de la Chambre. Il en va de même lorsqu'un député souhaite retirer une motion portant deuxième lecture d'un projet de loi une fois qu'elle a été proposée. Il faut aussi le consentement unanime à la fois pour lire une pétition et pour la renvoyer en comité.

Prévus dans le Règlement, pour proposer une motion afin de procéder à l'étude d'une question non inscrite à l'ordre du jour; pour modifier un ou plusieurs articles du Règlement, ou pour en suspendre l'application; pour changer le nom du parrain d'une motion ou d'un projet de loi; pour renvoyer un projet de loi en Comité plénier et pour décider que la Chambre est réputée s'être ajournée à tel moment de la journée. À l'exception des décisions qui, comme le dernier exemple, ne comportent pas de délibérations, les décisions prises par consentement unanime sont consignées dans les *Journaux*, mais elles n'ont pas valeur de précédent.

Consentement unanime

Chambre explique après les résultats du vote, comment il aurait voté si son vote n'avait pas été neutralisé en formant la «paire».

La règle de la majorité s'applique en principe à la plupart des délibérations de la Chambre, mais cette règle de prise de décision comporte des exceptions. La plus fréquente d'entre elles concerne la décision qui reçoit le consentement de tous les députés présents. Les règles codifiées et non codifiées qui s'appliquent aux délibérations de la Chambre peuvent être modifiées, augmentées ou supprimées par la majorité des députés dans le processus décisionnel normal. Cependant à l'occasion, généralement pour gagner du temps, la Chambre peut décider de modifier ou de suspendre ses règles dans un cas particulier grâce à la formule du consentement unanime. Avec le consentement unanime des députés présents, la Chambre peut, sans créer de précédent, écarter en tout temps l'application d'une règle ou ignorer ses propres règles et opter pour une façon de procéder non conforme à son Règlement, à un ordre spécial ou à une pratique consacrée par les précédents ou par l'usage. On remarquera cependant qu'il est interdit à la Chambre de se prévaloir du consentement unanime ou de tout autre moyen pour écarter les règles que lui imposent la Constitution ou les autres lois en vigueur au Canada, notamment celles qui traitent du quorum et de la recommandation royale, et qui procèdent directement de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Le consentement unanime répond généralement à une demande verbale et il est couramment sollicité et accordé pour déroger à une règle de préavis applicable à une motion ou pour laisser une question inscrite au *Feuilleton*. Il a également été utilisé pour éviter les formalités prévues dans les règles de procédure; pour limiter le débat sans recourir aux moyens

Le Règlement prévoit que dans certains cas, les votes par appel nominal soient reportés à une date ou à une heure déterminée. Par exemple, lorsque le Président a mis aux voix une motion pouvant faire l'objet d'un débat, et pendant que la sonnerie d'appel convoque les députés pour le vote, le whip en chef du gouvernement ou le whip en chef de l'opposition peut demander au Président que le vote soit différé à un moment déterminé, mais jamais après 18 heures le jour de séance suivant alors que la sonnerie d'appel fonctionne pendant au plus 15 minutes. Un deuxième cas survient lorsqu'un vote par appel nominal est réclamé un vendredi sur une motion pouvant faire l'objet d'un débat, selon quoi le vote est différé jusqu'à 18 heures le jour de séance suivant, alors que la sonnerie d'appel fonctionne pendant au plus 15 minutes. En troisième lieu, les votes par appel nominal sur les motions d'amendement à l'étape du rapport peuvent en tout temps être différés à la discrétion du Président. Lorsqu'enfin on procède à une telle mise aux voix différée, la sonnerie d'appel retentit pendant au plus 30 minutes. Enfin, si à la mise aux voix d'une motion portant adhésion à un rapport du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires (une telle motion fait l'objet d'un débat un mercredi à 13 heures pendant une heure), un vote par appel nominal est réclamé, le vote est différé au plus tard à 18 heures la même séance. Dans un tel cas, la sonnerie d'appel des députés fonctionne au plus 15 minutes.

Les « paires »

Il arrive fréquemment que deux députés dont les votes sur une question donnée s'annuleraient, conveniement que l'un d'entre eux s'abstienne de voter en une occasion particulière afin de permettre à l'autre de s'absenter de la Chambre. Cette façon de procéder, appelée « paire », n'a aucun caractère officiel; néanmoins, il arrive que le député présent à la

enregistrés, on procède à l'appel des « non » et le résultat du vote est annoncé de la même façon que s'il s'agissait d'un vote par appel nominal.

Vote prépondérant de la présidence

En cas d'égalité des voix, le Président émet un vote prépondérant; c'est la seule occasion où il participe activement à une décision. Lorsque'il vote, le Président doit rester conscient de son obligation absolue d'impartialité, ce qui l'amène généralement à voter de manière à préserver le statu quo, c'est-à-dire de manière que la Chambre puisse étudier la question à nouveau. Ceci peut parfois porter à confusion car à la deuxième lecture d'un projet de loi le Président vote habituellement dans l'affirmative, pour ainsi continuer le débat; tandis qu'à la troisième lecture, le Président vote dans la plupart des cas contre le projet de loi, pour préserver le statu quo.

Votes en Comité plénier

Lorsqu'on procède à un vote en Comité plénier, les députés se lèvent rang après rang et sont comptés par un greffier qui rend ensuite compte au Président du Comité plénier du nombre de députés ayant voté pour et contre la question. Les noms des députés qui votent ne sont pas consignés et il n'y a pas de sonnerie d'appel. Les députés ne sont pas tenus d'occuper le siège qui leur est réservé pendant le vote, mais il est interdit à un député de pénétrer dans la salle du Comité plénier pendant qu'un vote s'y déroule. En cas de partage égal des voix, le Président a voix prépondérante et il doit se conformer aux mêmes prescriptions que le Président de la Chambre dans des conditions analogues.

soit avant l'annonce du résultat si l'erreur est constatée au moment du scrutin, soit aussitôt que l'erreur est notée.

Lorsque la sonnerie d'appel cesse de retentir, le Président rappelle la Chambre à l'ordre et donne lecture de la motion, ajoutant: «Le vote porte maintenant sur la motion principale (ou sur l'amendement). Que ceux qui appuient la motion (l'amendement) veuillent bien se lever.» Un greffier appelle successivement tous les députés et consigne les voix positives, puis les voix négatives. Les députés sont appelés selon leur parti; on commence par les chefs de parti, puis l'appel se poursuit rang par rang. Chaque nom est appelé par un greffier et répété par un autre greffier qui consigne le vote; le député appelé se lève et s'incline vers le Président. Une fois que les votes positifs et négatifs ont été consignés, un greffier compte les «oui» et les «non» et donne les résultats du vote au Président en disant: «Yeas, pour...» et «Nays, contre...» Le Président annonce alors: «Je déclare la motion [ou l'amendement] adopté(e) ou [rejeté(e)].»

Les résultats d'un vote par appel nominal sont consignés aux *Procès-verbaux*. Lorsqu'un certain nombre de motions du consentement unanime, que les résultats du premier vote s'appliquent à tous les votes suivants sur cette question, sous réserve que ces votes soient inscrits séparément.

Votes libres

Sur une question qui n'est pas soumise à la discipline de parti, le vote est dit «libre». Le Président demande aux députés du premier rang à sa droite de se lever s'ils approuvent la motion. Un greffier procède à l'appel de leur nom dans l'ordre, en commençant par le député le plus proche du fauteuil, passant ensuite aux rangs suivants sur la droite, puis aux rangs situés à la gauche du Président. Lorsque les «oui» ont été

l'unanimité, sans toutefois vouloir que l'on procède à un vote par appel nominal, peuvent répondre à l'appel des voix en disant: «sur division». Le Président déclare alors la motion adoptée (ou rejetée) «sur division» indiquant ainsi qu'il y avait des voix contraires.

Votes par appel nominal

Si cinq députés ou plus se lèvent pour réclamer un vote par appel nominal, le Président dit: «Qu'on convoque les députés.» Il appartient alors au sergent d'armes de faire déclencher la sonnerie d'appel d'une durée de 30 minutes, et les whips font le nécessaire pour rassembler les députés de leur caucus, les séances de comités étant alors suspendues.

Les votes par appel nominal doivent obéir à différents usages et règles. Le Règlement interdit que le débat se poursuive lorsque les députés ont été convoqués à un vote et il précise qu'après l'arrêt de la sonnerie, lorsque le Président met la question aux voix, il est interdit à tout député d'entrer dans la Chambre, d'en sortir ou d'aller d'un côté à l'autre de la salle, ou encore de faire du bruit ou de troubler l'ordre. Les députés doivent être à leur place pour voter et doivent rester assis jusqu'à l'annonce des résultats du vote. Un député peut s'abstenir de voter en restant assis pendant le vote. Une telle abstention n'est toutefois pas enregistrée.

Pour que la voix d'un député soit enregistrée, il faut que ce député soit effectivement présent à la Chambre et qu'il ait entendu lecture de la proposition mise aux voix. (S'il y a contestation sur sa présence, la Chambre doit tenir compte des affirmations du député.) Un député qui, par inadvertance, aurait voté à l'encontre de son opinion ne peut corriger son erreur, mais il peut l'expliquer brièvement. Un député dont le nom a été oublié ou mal consigné peut faire rectifier l'erreur,

À la Chambre des communes, toutes les décisions sont prises à l'issue de la mise aux voix, par le Président, d'une proposition qui est résolue par l'affirmative ou par la négative. La plupart des décisions sont prises à la majorité des députés qui prennent part au vote, c'est-à-dire au moins 50 % des voix plus une. On procède tout d'abord à un vote par oui ou non puis, s'il est exigé, à un vote par appel nominal.

Procédure de mise aux voix

Les votes à la Chambre se déroulent sous la direction du Président. Si la motion à mettre aux voix a aussi été débattue, le Président doit tout d'abord déterminer si le débat est terminé en demandant: «La Chambre est-elle prête à se prononcer?» Si aucun député ne demande à intervenir, la question est mise aux voix, c'est-à-dire que le Président donne lecture de la motion principale puis des propositions d'amendement ou de sous-amendement, dans l'ordre convenable.

Votes par oui ou non

Le vote sur une motion qui a pu faire l'objet de débat ou non, intervient lorsque le Président demande: «Plait-il à la Chambre d'adopter cette motion?» S'il n'y a pas d'opposition, la motion est adoptée. Si des députés s'y opposent, le Président procède à un vote par oui ou non en disant: «Que tous ceux qui appuient la motion veuillez bien dire oui», puis: «Que tous ceux qui s'opposent veuillez bien dire non». Après avoir entendu les réponses aux deux questions, le Président dit: «À mon avis, les oui (ou les non) l'emportent.» Les députés qui veulent montrer que la motion n'a pas été adoptée ou rejetée à

ailleurs, on ne doit pas, en proposant un amendement, soulever une question pratiquement identique à une autre sur laquelle la Chambre se serait déjà prononcée au cours de la même session, ni contredire un amendement déjà adopté. Pourtant, un amendement déjà résolu par la négative peut être présenté de nouveau si on y a ajouté certains détails. En outre, il est interdit de présenter, sous forme d'amendement, une motion déjà inscrite au *Feuilleton* comme avis de motion ou comme partie d'un projet de loi. Enfin, un amendement qui donnerait le même résultat que le rejet de la motion principale est normalement irrecevable. Par contre, la présidence a déjà statué qu'un amendement qui vise à modifier la proposition principale (et qui, par le fait même, évite de devoir en décider) en substituant une proposition comportant une conclusion contraire ne constitue pas une négation amplifiée et peut être proposé.

L'ordre dans lequel les amendements sont étudiés exige une certaine attention. En général, ils doivent être proposés dans l'ordre où ils figureront dans le corps de la motion principale amendée, s'ils sont adoptés. Lorsqu'un amendement a été adopté (ou lorsqu'un amendement ne visant qu'à la suppression de certains mots a été adopté ou rejeté), la Chambre s'est prononcée sur la partie de la motion étudiée jusqu'à et seule la partie restante du texte de la motion principale peut être amendée par la suite. Pour cette raison, lorsqu'on doit présenter plusieurs propositions d'amendement sur la même partie de la motion principale, tous les amendements ne visant qu'à la suppression de certains mots sont ordinairement étudiés en dernier puisque, lorsque la Chambre en a disposé, il n'est plus possible de présenter d'autres amendements à cette partie.

Un amendement découle du débat sur la question principale et il est présenté soit pour modifier la motion principale afin de la rendre plus acceptable, soit pour soumettre à la Chambre un nouveau texte proposant une solution de rechange. Un amendement est un type de motion privilégiée, c'est-à-dire qu'il ne requiert aucun préavis et qu'il a priorité lorsqu'on le présente au cours d'un débat sur une autre motion. Il doit être, comme toute autre motion, proposé, appuyé et formulé sous forme de question à la Chambre par le Président; le débat sur la motion principale est alors interrompu et l'amendement est débattu jusqu'à ce que la Chambre en ait disposé; le débat sur la motion principale peut alors reprendre et d'autres amendements peuvent être présentés.

Par ailleurs, un sous-amendement peut être proposé à un amendement de la même façon sous réserve toutefois de n'en présenter qu'un à la fois. Le débat ne porte alors que sur les termes ajoutés et/ou retranchés à l'amendement, c'est-à-dire que les sous-amendements doivent porter exclusivement sur l'amendement qu'on cherche à modifier et non pas sur la motion principale. Comme on ne peut amender un sous-amendement, le député qui souhaite en modifier un qui est déjà à l'étude doit voter contre et en proposer un nouveau si le premier est rejeté.

Le principal critère pour déterminer la recevabilité d'un amendement est sa pertinence: l'amendement doit porter sur la même question que la motion principale. On tient également compte de sa forme. Un amendement doit être présenté sous forme d'une motion visant a) à retrancher certains mots, b) à retrancher certains mots pour les remplacer par d'autres ou c) à insérer ou ajouter d'autres mots à la motion principale. Il doit être rédigé de façon telle que si la Chambre l'accepte, la motion principale modifiée reste intelligible et cohérente. Les préambules aux amendements ne sont guère encouragés. Par

au *Feuilleton*; à ajourner le débat ou à ajourner la Chambre. La motion dilatoire la plus usitée est celle portant ajournement, ou de la Chambre, ou du débat, quoique d'autres motions, comme celle portant lecture de l'Ordre du jour, peuvent avoir un effet similaire.

Le Règlement stipule aussi: «Une motion en vue de l'ajournement, à moins d'être autrement interdite par le Règlement, peut être faite en tout temps, mais elle ne peut être renouvelée que si la Chambre a, dans l'intervalle, procédé à une autre opération.» Cette disposition n'interdit pas aux députés de présenter à plusieurs reprises et de façon alternative des motions d'ajournement du débat et d'ajournement de la Chambre, puisque celles-ci n'ont pas le même effet.

Il y a certaines restrictions liées à l'utilisation de motions d'ajournement à caractère dilatoire. Lorsqu'un ordre permanent ou spécial de la Chambre prescrit que les affaires spécifiées doivent se poursuivre, être immédiatement réglées ou terminées à une séance quelconque, la Chambre ne peut être ajournée qu'après les délibérations, sauf en conformité d'une motion d'ajournement proposée par un ministre de la Couronne. De plus, les délibérations sur une motion présentée, par un ministre et portant sur une question que le gouvernement juge de nature urgente ne sont interrompues ni ajournées pour aucun autre travail ni par l'application d'aucun autre ordre de la Chambre. Aux termes du Règlement, une motion d'ajournement est également irrecevable pendant l'élection du Président. Enfin, une motion d'ajournement est irrecevable pendant le débat sur une motion d'ajournement proposée aux termes de l'article 29 du Règlement régissant les débats d'urgence ou de l'article 66 régissant le débat d'ajournement ordinaire.

Débat et mise aux voix de la question

Une fois que la question faisant l'objet de la motion a été proposée par la présidence, la Chambre en est saisie. Alors seulement peut-elle être discutée, modifiée, remplacée, adoptée, rejetée ou retirée, selon ce que décide la Chambre. Lorsque le débat est terminé, le Président met la question aux voix. Si, pour une raison quelconque, le motionnaire le désire, il peut demander qu'elle soit retirée, mais il ne peut le faire que du consentement unanime puisque la Chambre en est alors dûment saisie.

Une fois approuvée, toute question est, de ce fait, transformée en ordre ou en résolution. Par ses ordres, la Chambre régit ses comités, ses membres, ses fonctionnaires et la conduite de ses travaux; par ses résolutions, la Chambre déclare ses opinions et les fins qu'elle poursuit.

Motions dilatoires

Les motions dilatoires ont pour objet de retarder l'étude d'une question dont la Chambre est saisie en s'y substituant. On ne peut les proposer que lorsqu'un député a obtenu la parole de façon légitime; il est interdit à un député qui se lève sur un rappel au Règlement d'en proposer une. Les motions dilatoires ne peuvent être débattues ni modifiées, et elles sont présentées par la présidence dès qu'elles sont jugées recevables. Etant donné qu'elles ne peuvent être débattues, la décision sur la question posée entraîne habituellement un vote par appel nominal, qui constitue le seul moyen légitime de recours à la motion dilatoire comme tactique d'obstruction.

Le Règlement énumère les motions dilatoires suivantes: motions visant à renvoyer la question à une date déterminée; à faire lire l'Ordre du jour; à procéder à une autre affaire inscrite

Avant de proposer la question à la Chambre, le Président s'assure que la motion est conforme à la procédure. Par exemple, lorsqu'un avis est requis, les termes de la motion doivent être les mêmes que ceux de l'avis ou doivent du moins avoir le même sens et ne pas faire intervenir d'élément nouveau. De plus, la motion doit être formulée en des termes susceptibles d'amener la Chambre à exprimer une opinion. (Le Président peut également être amené à décider si les termes d'une motion sont recevables au plan de la forme ou à vérifier si deux motions formulées en des termes semblables sont suffisamment distinctes pour éviter toute répétition.) Normalement, la Chambre ne peut être appelée à se prononcer sur une question qui a déjà été tranchée au cours de la même session.

Avant de proposer la question, le Président est clairement habilité à intervenir pour modifier une motion afin de la rendre conforme aux usages de la Chambre. Par contre, si une motion doit être déclarée irrecevable, le Président en informe la Chambre et cite l'article du Règlement ou l'autorité applicable en l'espèce. De ce fait, le Président ne peut donc proposer la question à la Chambre et la motion n'est pas abordée.

Ce pouvoir de modifier les motions s'applique aussi aux motions plus complexes, c'est-à-dire à celles contenant deux propositions ou davantage, chacune pouvant elle-même constituer une motion. Quand un député refuse de se prononcer sur une motion qui renferme au moins deux propositions distinctes, il peut demander, sans pouvoir toutefois l'exiger, que la motion soit disjointe pour que la Chambre puisse se prononcer sur chacune des propositions qu'elle contient. Il reste que la décision finale revient à la présidence.

Dans des circonstances spéciales reliées à un rappel exceptionnel de la Chambre, le Président est autorisé à faire publier un *Feuilleton* spécial donnant avis de toute mesure du gouvernement appelée à être examinée immédiatement par la Chambre.

Présentation d'une motion

La Chambre ne peut être saisie d'une motion avant qu'un avis n'en ait été donné, s'il y a lieu, et que ladite motion n'ait été dûment proposée et appuyée, reçue par écrit et proposée sous forme de question à la Chambre par le Président. Le processus normal est le suivant: le Président donne la parole à un député qui, tout en parlant, présente une motion. Le Président demande ensuite si quelqu'un consent à l'appuyer, auquel cas il lui donne la parole, puis propose la question à la Chambre. Si personne n'appuie la motion, la présidence ne la propose pas. Cette méthode s'applique à l'Adresse en réponse au discours du Trône ainsi qu'aux motions de remplacement, y compris les amendements, quoique dans ces cas, celui qui appuie la motion n'est habituellement pas invité à prendre la parole avant que la question ne soit proposée à la Chambre. Pour les motions annoncées au moyen d'un avis, le Président nomme le député par le nom de sa circonscription ou par son portefeuille s'il est ministre ou secrétaire parlementaire, lui demandant ainsi s'il est prêt à faire étudier la motion. Si le député manifeste son assentiment par un signe de tête, le Président, après s'être assuré que la motion est appuyée, propose la question au sur-le-champ. Le Président peut ensuite donner la parole au motionnaire si ce dernier le désire, sinon, à tout autre député. Le motionnaire doit parler en premier s'il veut pouvoir le faire puisqu'en présentant la motion, il est réputé avoir parlé et la présidence ne pourra plus par la suite lui donner la parole. En théorie, celui qui appuie la motion devrait prendre la parole après lui mais, dans la plupart des cas, la coutume lui permet de ne prendre la parole que plus tard au cours du débat.

de la Chambre. Le greffier de la Chambre peut s'assurer de sa recevabilité avant de le faire imprimer au *Feuilleton des avis*.

En règle générale, toutes les motions de fond doivent être annoncées par un avis. Le Règlement exige un avis de 48 heures pour toute motion tendant à la présentation d'un projet de loi, d'une résolution ou d'une adresse. Il en est de même pour les motions qui, une fois adoptées, constitueront des ordres, bien que le Règlement ne le précise pas. (En fait, lorsque l'avis est donné à la fin d'un jour de séance et que l'étude de la question est prévue pour le début de la séance du sur lendemain, le délai d'avis peut être légèrement inférieur à 48 heures.) Par contre, les projets de loi publics après leur présentation, les projets de loi d'intérêt privé ou les motions concernant les heures d'ouverture ou d'ajournement des travaux de la Chambre en sont exemptés. Quant aux avis de motions émanant des députés, ils comportent un délai d'au moins deux semaines.

Certaines motions exigent un délai d'avis inférieur à 48 heures: il est de 24 heures pour une motion d'opposition, un jour désigné, et pour celui que donne, de vive voix, un ministre en vue de la présentation d'une motion d'attribution d'une période de temps ou d'une motion de clôture.

Les motions subsidiaires, c'est-à-dire les motions proposées en vue de remplacer une question ou celles qui dépendent d'un ordre du jour ou d'autres motions, sont exemptées d'avis. De même, certaines motions, comme celles portant ajournement de la Chambre, tendant à la question préalable ou portant lecture de l'Ordre du jour ne nécessitent pas d'avis.

Un ministre de la Couronne peut présenter une motion de suspension d'un article du Règlement ou des ordres de la Chambre concernant l'exigence d'un préavis pour permettre qu'une question urgente soit immédiatement mise en délibération.

10. LE PROCESSUS DE DÉCISION

La Chambre est d'abord et avant tout une assemblée chargée de prendre des décisions. Les étapes fondamentales pour obtenir une décision de la Chambre sont discutées ci-dessous selon deux entêtes principales: (a) motions et (b) votes.

10.(a) Motions

Une motion est une proposition sur laquelle la Chambre est appelée à se prononcer. Il y a des motions indépendantes (c'est-à-dire des motions de fond, complètes par elles-mêmes) et des motions dépendantes (c'est-à-dire subsidiaires). Ces dernières comprennent les motions auxiliaires qui découlent d'un ordre du jour, les motions déposées dans le but de remplacer des questions ou encore celles qui découlent d'autres motions.

Avis de motion

Pour donner à la Chambre le temps de se préparer le mieux possible à trancher chaque question, la plupart des motions exigent un préavis avant d'être présentées. À quelques exceptions près, l'avis doit être remis par écrit, soit à l'un des greffiers du Bureau, soit à la Direction des Journaux, avant 18 heures (ou 17 heures le vendredi) pour prendre effet ce même jour de séance. Autrement, il prend effet à la prochaine séance

sur la motion d'ajournement n'est que retardé.

sur-le-champ les questions de langage non parlementaire. Le débat sur la motion d'ajournement d'une séance est suspendu lorsque l'examen d'une question précise doit se poursuivre après l'heure normale d'ajournement ou lorsqu'il faut régler ou terminer l'examen de cette question. Lorsque une séance est prolongée en raison d'une déclaration ministérielle, le débat sur la motion d'ajournement n'est que retardé.

9. PROCÉDURE QUOTIDIENNE D'AJOURNEMENT

Depuis 1964, le Règlement permet un débat sur la motion d'ajournement. Aux termes du Règlement, une motion d'ajournement est réputée être présentée à 18 heures le lundi, le mardi et le jeudi. (Le mercredi et le vendredi, le Président prononce l'ajournement sans consulter la Chambre). Cette motion d'ajournement donne lieu à de brefs échanges sur des sujets déterminés à l'avance, chacun faisant l'objet d'un débat d'au plus 10 minutes. Les délibérations peuvent durer 30 minutes, après quoi la motion d'ajournement est réputée avoir été adoptée. Le temps consacré aux questions et réponses relatives aux travaux futurs ne fait pas partie de cette période de 30 minutes.

Les avis d'ajournement sont donnés par les députés qui ne sont pas satisfaits d'une réponse reçue pendant la période de «Questions orales». Les avis doivent être donnés par écrit, dans l'heure qui suit la période de questions, le jour où la question a été posée si on veut en faire l'examen ce jour-là, ou à une date ultérieure. Le sujet des échanges est choisi par le Président parmi les avis que lui ont donnés les députés et annoncé à 17 heures au plus tard. Pour le choisir, le Président tient compte de l'ordre de dépôt des avis, de l'urgence des questions soulevées et de la répartition des occasions d'en discuter parmi les membres des divers partis à la Chambre.

Pendant le débat sur la motion d'ajournement, un député qui soulève une question peut parler pendant sept minutes au plus; un ministre ou un secrétaire parlementaire a trois minutes pour répondre. Tout comme pendant la période de questions, le Président ne permet généralement pas, pendant ce débat, de

La production obligatoire d'information est aussi prévue par une disposition du Règlement aux termes de laquelle les documents que le gouvernement est tenu de déposer peuvent donner automatiquement lieu à un ordre de la Chambre. Le Règlement autorise les ministres à fournir une réponse sous forme d'état aux questions inscrites au *Feuilleton*. Si le ministre estime que la réponse devrait revêtir la forme d'un état et déclarer qu'il est prêt à déposer cet état, sa déclaration est réputée être un ordre de la Chambre et doit être inscrite à ce titre dans les *Procès-verbaux*. Par ailleurs, aux termes du Règlement, la prorogation de la Chambre n'a pas pour effet d'annuler un ordre ou une adresse de la Chambre tendant à la production de rapports ou de documents, ceux-ci devant être produits au cours de la session suivante, sans renouvellement de l'ordre.

Le Règlement stipule en outre que tout document qui doit être déposé peut être remis au greffier de la Chambre; il est ainsi réputé avoir été présenté et il en est fait mention dans les *Procès-verbaux*.

à un ministre de déposer, à sa discrétion, une proposition de nomination à un poste non judiciaire en particulier.

Dépôt par le gouvernement

Le gouvernement présente ses rapports et états soit obligatoirement, tel que décrit ci-dessus, ou soit volontairement.

Lorsque le dépôt volontaire de documents est régi par le Règlement, un ministre ou un secrétaire parlementaire peut déclarer à la Chambre qu'il se propose de déposer un rapport ou un autre document sur une question relevant des responsabilités administratives du gouvernement.

Pour rendre obligatoire la présentation d'information en vertu d'un ordre de la Chambre, on peut invoquer une disposition du Règlement selon laquelle les députés peuvent demander que le gouvernement fournisse des renseignements écrits en inscrivant un avis au *Feuilleton* sous la rubrique des « Avis de motions portant production de documents », qui sont appelés le mercredi après les « Affaires courantes ordinaires ». Ces avis de motions sont présentés et les motions mises aux voix sans débat ni amendement et, si elles sont adoptées, elles deviennent des ordres de la Chambre. Toutefois, si le motionnaire ou un ministre de la Couronne désire débattre la motion, celle-ci est reportée aux « Avis de motions (documents) ». Le débat subséquent d'une motion portant production de documents dure au plus une heure et demie, après quoi un ministre peut parler pendant au plus cinq minutes (même s'il a déjà pris la parole). Ensuite, l'auteur de la motion peut clore le débat après avoir parlé pendant au plus cinq minutes. Si la motion n'est pas retirée, le Président la met immédiatement aux voix. Si elle aussi est adoptée, elle devient un ordre de la Chambre.

certaines rapports doivent être déposés à la Chambre par l'entremise du Président; c'est le cas notamment des rapports du Directeur général des élections, du Vérificateur général, du Commissaire aux langues officielles, du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection de la vie privée.

Aux termes d'une adresse à la Couronne — Il s'agit, entre autres, de la correspondance échangée entre le gouvernement fédéral et d'autres gouvernements, de décrets du conseil et de documents relatifs à l'administration de la justice, au travail des magistrats et à l'exercice des prérogatives de la Couronne.

Aux termes d'un ordre de la Chambre — Dans ce cas, la Chambre prescrit le dépôt de documents intéressant des questions reliées directement à tel ou tel ministère ou aux travaux de la Chambre. C'est au moyen d'un ordre qu'on obtient généralement de l'information d'un ministère créé ou régi par un texte législatif.

Aux termes d'un ordre du Gouverneur général — Il est arrivé que des rapports aient été déposés à la Chambre aux termes d'un ordre du Gouverneur général, bien que cet usage n'ait pas été appliqué récemment.

Aux termes du Règlement — Le Règlement stipule que la présentation de certains rapports incombe au Président ou, dans certains cas, au gouvernement. Ainsi, c'est au Président qu'il revient de déposer le rapport du Bureau de régie interne; le gouvernement est pour sa part tenu de déposer, à la demande d'un comité, une réponse à tout rapport de ce comité, dans les 150 jours suivant son dépôt. Une règle similaire s'applique aux pétitions, le gouvernement étant tenu de répondre dans les 45 jours à toutes les pétitions qui lui sont renvoyées. De plus, en vertu du Règlement c'est à un ministre qu'il incombe de déposer sur le Bureau une copie certifiée de tout décret annonçant la nomination d'une personne à un poste non judiciaire particulier. De même, le Règlement permet aussi

8. DÉPÔT DE RAPPORTS ET ÉTATS

La présentation de rapports et d'états est une des méthodes qui permet à la Chambre d'obtenir de l'information. Le Règlement stipule qu'au début de chaque session du Parlement, le greffier de la Chambre est « tenu de dresser et de faire imprimer une liste des rapports ou autres états périodiques qu'il incombe à tout fonctionnaire, ministre ou département d'Etat fédéral, à toute banque ou à tout autre corps constitué, de transmettre à la Chambre. Il est tenu de faire distribuer la liste en question à chacun des députés en y indiquant la loi ou la résolution et la page du recueil des statuts ou des *Journaux* qui ordonnent la production desdits rapports ou états périodiques. Il doit également placer sous le nom de chaque fonctionnaire ou corps constitué une liste des rapports ou comptes rendus qu'il incombe à celui-ci de présenter, et y indiquer, en même temps, l'époque où la Chambre a lieu de s'attendre à leur réception. » Les rapports et les états sont présentés à la Chambre par le ministre chargé de fournir les renseignements demandés (ou par son secrétaire parlementaire) ou par le Président. Ils sont déposés volontairement par le ministre ou le Président, ou sont exigés de différentes façons. La Chambre peut obtenir des rapports et états dans les conditions suivantes :

Aux termes d'une loi votée par le Parlement — Il s'agit en ce cas de rapports, états ou autres documents qui doivent être déposés devant le Parlement aux termes d'une loi, celle-ci stipulant souvent les conditions régissant leur présentation. Ainsi, aux termes de diverses lois, les ministres sont tenus de présenter les rapports annuels des ministères, organismes et commissions qui relèvent de leur compétence administrative. Par ailleurs, diverses dispositions législatives stipulent que

Premièrement, le secrétaire parlementaire peut faire savoir à la Chambre le numéro (ou les numéros) de la question à laquelle on répondra. Le texte de la réponse figure dans la publication des *Débats* le jour même comme si le ministre à qui la question était adressée, avait directement informé la Chambre de sa réponse.

Deuxièmement, le gouvernement peut demander que la Chambre transforme une question en ordre de dépôt. Par cela, la Chambre « ordonne » au gouvernement de faire dépôt des documents qui serviront de réponse à une question. La réponse qui est alors déposée par le greffier en tant que document parlementaire est disponible au public. Dans ce cas-ci, le texte n'apparaît pas dans les *Débats*.

Souvent, les affaires courantes ordinaires ne durent pas plus d'une quinzaine de minutes après quoi la Chambre procède à l'étude des travaux du jour pour cette séance.

pour atteinte aux privilèges; à la suite d'une question de privilège, la Chambre examine et règle le délit.

7.(j) Questions inscrites au *Feuilleton*

Après diverses modifications au Règlement adopté en juin 1987, la rubrique « Questions inscrites au *Feuilleton* » est maintenant la dernière de celles qui figurent aux affaires courantes ordinaires.

Les députés peuvent poser des questions au gouvernement par écrit ou pendant la période de questions orales. Lorsque la question demande une réponse élaborée, détaillée ou technique, le député doit donner un avis de 48 heures. Cette procédure permet au député de demander que sa question soit répondue dans les 45 jours suivant cet avis, en précisant s'il préfère que la réponse soit donnée oralement. Lorsque l'avis est donné, la ou les questions (chaque député peut faire inscrire jusqu'à quatre questions en même temps) sont inscrites au *Feuilleton*. Les questions ayant souvent tendance à s'accumuler avant que leurs réponses puissent être fournies, les questions qui auront été laissées en suspens sont retirées du *Feuilleton* à la fin du mois pour ensuite être inscrites au supplément mensuel au *Feuilleton*, où elles paraissent jusqu'à ce qu'on y réponde, qu'elles soient retirées ou transformées en ordres de dépôt.

Lorsque la rubrique « Questions inscrites au *Feuilleton* » est appelée au cours des affaires courantes ordinaires, un secrétaire parlementaire se lève de sa place pour annoncer à quelles questions le gouvernement entend répondre lors de cette séance.

Par contre, si le gouvernement choisi de répondre à des questions écrites, il peut le faire de deux différentes façons.

Toutefois, avant qu'une pétition ne puisse être présentée, elle doit être examinée et certifiée conforme quant à la forme et au contenu par le greffier des pétitions. Une fois les exigences liées à la certification dûment remplies conformément au Règlement le député à qui la présidence a donné la parole pour présenter une pétition de sa place, peut faire une très courte déclaration pour informer la Chambre de son contenu; la pétition elle-même ne doit pas être lue. Aucun discours ne doit être prononcé ni aucun argument présenté à l'appui de la pétition, qui ne doit par ailleurs, donner lieu à aucun débat. De plus, le gouvernement doit répondre dans les quarante-cinq jours à toutes les pétitions qui lui sont renvoyées.

La présentation des pétitions est assujettie à diverses conditions. Ainsi, les étrangers qui n'ont pas leur domicile au Canada n'ont pas le droit d'en adresser au Parlement; quant aux citoyens canadiens ordinaires, ils ne peuvent s'adresser directement à la Chambre: leurs pétitions doivent être datées, endossées et présentées par un député. Un député n'ayant pas prêté serment d'allégeance ou n'ayant pas prononcé de déclaration solennelle ne peut présenter de pétition. Un député ne peut être contraint à présenter une pétition, et s'il refuse, aucune accusation ne peut être portée contre lui.

La présentation des pétitions est par ailleurs régie par un certain nombre de conventions et d'usages. Étant donné que le Président peut être appelé à statuer sur la recevabilité des pétitions et qu'il ne peut prendre part aux débats, il doit demander à un autre député de présenter toute pétition qu'il peut avoir reçu de ses électeurs. Les pétitions sur des questions relatives à l'élection d'un député, ou qui ajoutent un fardeau au Trésor public, ou qui concernent une question déléguée par le Parlement à une autre instance sont irrecevables à la Chambre.

Toute contrefaçon ou fraude dans la préparation de pétitions ou dans la signature apposée, ou toute complicité ou connivance de tels faits, rend son auteur passible d'une peine

d'ajournement concerne les jours où la Chambre ne siège pas, bien que la Chambre puisse, par consentement unanime, passer outre à cette exigence. Ces motions sont habituellement présentées lors de l'étude des affaires courantes ordinaires sous la rubrique «Motions».

Les motions portant adoption des rapports de comités sont habituellement inscrites (lorsque l'avis préalable prévu par le Règlement est exigé), appelées et tranchées à la rubrique «Motions» du *Feuilleton et Avis*. Tout député peut donner avis de la motion d'adoption d'un rapport de comité et proposer cette motion, mais c'est le président du comité qui s'en charge habituellement. Une telle motion peut être présentée sans avis préalable, du consentement unanime de la Chambre, au cours de la séance où elle est présentée. À défaut de consentement unanime, la règle des 48 heures s'applique.

La motion portant approbation du rapport d'un comité permanent sur les prévisions budgétaires doit obligatoirement être présentée lors de l'un des 25 jours désignés pour l'étude des subsides. Une motion en vue de renvoyer un ou plusieurs postes du budget principal des dépenses ou d'un budget supplémentaire des dépenses à un ou plusieurs comités permanents doit être mise aux voix sans débat ni amendement et peut être proposée à l'appel des affaires courantes ordinaires par un ministre de la Couronne.

7.(i) Présentation de pétitions

Les députés qui veulent présenter des pétitions doivent le faire pendant les affaires courantes après la rubrique «Motions» et avant que ne soit fait appel des questions inscrites au *Feuilleton*. Une pétition peut aussi être présentée en la remettant au greffier de la Chambre à n'importe quel moment de la durée d'une séance.

Dans les affaires courantes ordinaires, les «Motions» figurent immédiatement après la première lecture des projets de loi publics émanant du Sénat et avant la présentation de pétitions. Les seules motions dont la Chambre puisse être régulièrement saisie sous cette rubrique sont celles qui intéressent soit les travaux de la Chambre, parraînées ordinairement par le gouvernement, soit la mise en discussion des rapports de comités, parraînées habituellement par un député. Le Règlement énumère les autres types de motions qui peuvent être présentées au cours des affaires courantes ordinaires; il s'agit des «motions nécessaires à l'observation du decorum, au maintien de l'autorité de la Chambre, à la nomination ou à la conduite de ses fonctionnaires, à l'administration de ses affaires, à l'agencement de ses travaux, à l'exactitude de ses archives et à la fixation des jours où elle tient ses séances, ainsi que des heures où elle les ouvre ou les ajourne.» Par ailleurs, les motions prévues dans cet article du Règlement et celles portant approbation d'un rapport d'un comité permanent, spécial ou législatif peuvent faire l'objet d'un débat.

Lorsque le débat sur une motion présentée pendant les affaires courantes ordinaires est ajourné ou interrompu, l'ordre de reprise de ce débat est transféré à la rubrique «Ordres émanant du gouvernement» et considéré selon l'ordre de priorité déterminé par ce dernier. Si le député (ou le ministre) qui a donné avis de motion ne se trouve pas à la Chambre ou ne désire pas présenter sa motion, le Président présume habituellement que le gouvernement et la Chambre désirent que la motion reste inscrite au *Feuilleton*, et il prend les mesures nécessaires à cette fin.

En vertu du Règlement, aucun avis n'est requis pour les motions relatives «aux heures d'ouverture ou d'ajournement de la Chambre». Un avis est cependant requis si la motion

soumise à la Chambre dans les termes suivants: «Que le projet de loi S-..., Loi..., soit maintenant lu pour la première fois.» Les projets de loi d'intérêt public émanant du Sénat ne sont pas réimprimés. La question est tranchée sans débat ni amendement, mais peut nécessiter un vote.

Dès que la motion est adoptée, le Président demande «Quand ce projet de loi sera-t-il lu une deuxième fois? À la prochaine séance de la Chambre?» Si la Chambre acquiesce, l'ordre portant deuxième lecture est inscrit à l'Ordre du jour sous la rubrique «Ordres émanant du gouvernement» s'il s'agit d'un projet de loi parrainé par un ministre; sinon, il l'est sous la rubrique «Affaires émanant des députés» selon sa priorité.

L'avis de première lecture d'un projet de loi public émanant du Sénat peut être rayé du *Feuilleton* si ce projet de loi empêche sur la prérogative royale en matière financière. L'article 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et le Règlement prévoient que la Chambre ne peut adopter ou approuver ni crédit, ni résolution, ni adresse, ni projet de loi portant affectation d'une partie des recettes publiques, à une fin qui n'a pas été antérieurement recommandée à la Chambre par un message du Gouverneur général, c'est-à-dire par une recommandation royale.

Le Règlement précise en outre que les mesures ayant pour objet une dépense de deniers publics ou l'imposition d'une taxe doivent prendre naissance à la Chambre des communes sans que le Sénat puisse y apporter de modifications. (Ce dernier conteste toutefois une partie de l'interprétation donnée à l'article en question.) Enfin, le Règlement stipule que la Chambre n'insiste pas sur ce privilège lorsque les projets de loi d'intérêt public émanant du Sénat infligent ou modifient des peines pécuniaires ayant «pour seul objet de punir ou prévenir des crimes et délits et [qu']elles ne visent pas] à imposer des charges, soit sous forme de subsides ou crédits ouverts à Sa Majesté, soit pour des fins générales ou particulières, au moyen de taxes, droits, cotes ou autrement.»

Troisièmement, tandis qu'un ministre peut présenter un projet de loi pour un autre ministre, il n'en est pas ainsi pour les simples députés. Ceux-ci doivent eux-mêmes présenter leurs projets de loi et les parrainer dans les diverses étapes du processus législatif.

7.(g) Première lecture des projets de loi publics émanant du Sénat

Au cours des affaires courantes ordinaires, la « Première lecture des projets de loi publics émanant du Sénat » intervient immédiatement après le « Dépôt de projets de loi émanant des députés » et avant les « Motions ». Dès qu'un projet de loi émanant du Sénat a été adopté par cette Chambre, un message en informe la Chambre des communes. Le Président n'interrompt pas les travaux en cours; il fait connaître le message que lui a transmis le greffier de la Chambre dès qu'il en trouve l'occasion.

Le Président lit, en disant: « J'ai l'honneur de faire savoir à la Chambre que le Sénat a transmis un message pour l'informer qu'il a adopté le projet de loi S..., Loi..., qu'il soumet à l'assentiment de la Chambre. » La réception de ce message équivaut à l'autorisation de déposer le projet de loi, qui est alors inscrit au *Feuilleton* sous la rubrique « Première lecture des projets de loi publics émanant du Sénat » au chapitre des affaires courantes ordinaires. Si le député (ou le ministre) qui parraine le projet de loi au Communus est absent ou s'il ne veut pas proposer la motion portant première lecture, le Président suppose habituellement que le gouvernement et la Chambre désirent que le projet de loi reste au *Feuilleton* et il prend les mesures nécessaires à cette fin. Si le projet de loi n'est pas parrainé, il n'y est pas donné suite. Si le député (ou le ministre) qui parraine le projet de loi manifeste son accord en opinant à l'appel de la présidence, la motion portant première lecture est

On retrouve trois divergences importantes entre les deux procédures pour la présentation de projets de loi pararrainés par un simple député ou par le gouvernement. Premièrement, les simples députés ne peuvent pas présenter de projets de loi qui empiètent sur les prérogatives de la Couronne. En d'autres mots, les députés ne peuvent présenter de mesures législatives entraînant un nouvel impôt, ou une dépense de deniers publics. La deuxième divergence est la suivante: le Règlement ne prévoit pas que la Chambre doive achever toutes les délibérations qui sont prévues chaque jour sous cette rubrique.

Tout projet de loi d'intérêt public parrainé par un simple député peut être présenté sous cette rubrique. La procédure ici est la même que pour les projets de loi présentés par le gouvernement sous la rubrique précédente: le délai pour donner un avis est identique; le Président doit lire la liste des projets de loi émanant des députés inscrits au *Feuilleton*, et un député qui désire présenter un projet de loi doit signifier d'avance au Président son intention d'intervenir à ce moment-là; le Président utilise la même procédure pour obtenir le consentement de la Chambre afin qu'un député puisse présenter un projet de loi (il est possible qu'il y ait un vote, quoique ceci n'est habituellement pas exigé), après quoi le député est admis à fournir une explication succincte des dispositions du projet de loi; la Chambre est appelée à se prononcer sur la motion portant première lecture et impression après que le Président ait obtenu que la Chambre en soit saisie, et si la Chambre l'adopte, le projet de loi passe en deuxième lecture et est inscrit au *Feuilleton* à la rubrique appropriée.

7.(f) Dépôt de projets de loi émanant des députés

rubrique «Dépôt de projets de loi émanant du gouvernement», après quoi le Président lève la séance.

de l'ordre de priorité prescrit par le Règlement, le gouvernement ayant le droit de décider l'ordre selon lequel ses initiatives sont abordées.) Le projet de loi est alors inscrit au *Feuilleton*, à la place qui lui revient, en vue de la deuxième lecture en temps opportun.

Le dépôt de projets de loi est par ailleurs régi par un certain nombre de conventions et d'usages. Premièrement, on ne saurait déposer un projet de loi sous une forme incomplète et, advenant qu'un tel projet de loi ait franchi l'étape de la première lecture, la présidence doit ordonner que les délibérations à ce sujet soient déclarées nulles et non avenues. Lorsque le texte complet du projet de loi est disponible, le ministre peut alors demander la permission de le déposer conformément au Règlement. Deuxièmement, sauf indication contraire préalable, le Président désigne d'office un second motionnaire (qui appuie la motion du député présentant le projet de loi). Rien n'oblige cependant le député désigné à accepter cette responsabilité. Enfin, le projet de loi inscrit au nom d'un ministre peut être présenté, de sa part, par un autre ministre.

Afin que rien ne puisse d'aucune façon empêcher un gouvernement de présenter ses mesures législatives, le Règlement tel que modifié en juin 1987, précise que la Chambre doit quotidiennement achever ses délibérations sous la rubrique «Dépôt de projets de loi émanant du gouvernement». Si les délibérations ne sont pas achevées avant l'interruption de la mi-journée les lundis, mardis et jeudis, la Chambre continue l'étude des affaires courantes ordinaires immédiatement après la période de «Questions orales», jusqu'à ce que soient achevées les délibérations sous la rubrique «Dépôt de projets de loi émanant du gouvernement», écourtant ainsi, si nécessaire, les affaires émanant des députés. Si les délibérations sous la rubrique n'ont pas été achevées avant l'heure ordinaire de l'ajournement quotidien, la Chambre continue de siéger afin de poursuivre l'étude des affaires courantes, jusqu'à achèvement des délibérations sous la

Règlement autorise alors le député à expliquer brièvement les dispositions du projet de loi de façon à en faire comprendre l'objet à la Chambre. Toutefois, dans la pratique quotidienne, l'explication du député est donnée une fois que la Chambre a acquiescé à la question suivante: «Plait-il à la Chambre d'autoriser l'honorable ministre à présenter ledit projet de loi?» Les ministres qui déposent des projets de loi ne se prévalent généralement pas de cette possibilité d'expliquer leurs propositions. Si le ministre ne se trouve pas à la Chambre ou s'il ne désire pas présenter son projet de loi lorsqu'on en fait l'appel, ce dernier garde sa place au *Feuilleton* pour présentation un autre jour.

À l'étape de la présentation du projet de loi, tout débat est interdit; c'est à la deuxième lecture que l'on peut discuter du principe dont il s'inspire. Il est arrivé à quelques reprises que la demande d'autorisation de présenter un projet de loi, soumise à la Chambre, ait donné lieu à une demande de vote par appel nominal.

L'autorisation de présenter le projet de loi ayant été donnée, la motion portant première lecture et impression est alors proposée, encore une fois sans débat ni amendement. Le Président pose à la Chambre la question suivante: «..., appuyé(e) par..., propose que ce projet de loi soit maintenant lu une première fois et imprimé. Plait-il à la Chambre d'adopter cette motion?» La motion est adoptée presque invariablement sans voix dissidente, bien que cette motion ait à l'occasion fait l'objet d'un vote par appel nominal.

Si la Chambre acquiesce, le Président déclare la motion adoptée et passe aussitôt à l'étape suivante en demandant: «Quand le projet de loi sera-t-il lu pour la deuxième fois?» On répond généralement: «À la prochaine séance de la Chambre». (Dans tous les cas où la formule «À la prochaine séance de la Chambre» sert à indiquer le moment où sera reprise l'étude d'une question, elle s'entend de la séance ultérieure au cours de laquelle la question sera de nouveau abordée en conformité

Jusqu'en décembre 1981, il était d'usage à la Chambre de faire imprimer le texte de tous les rapports dans les *Procès-verbaux*. Depuis lors, seuls les rapports sur les projets de loi, les prévisions budgétaires et les affaires de routine continuent d'être imprimés dans les *Procès-verbaux* bien que les rapports sur la procédure parlementaire aient été imprimés en annexe. Les autres rapports des comités sont imprimés dans les fascicules des *Procès-verbaux et témoignages* des comités ou autres documents similaires.

7.(e) Dépôt de projets de loi émanant du gouvernement

Avant juin 1987, tous les projets de loi publics parrainés par le gouvernement ou par de simples députés, étaient présentés sous la rubrique «Dépôt de projets de loi». Suite à des modifications au Règlement, cette rubrique a été supprimée pour faire place à deux rubriques distinctes: «Dépôt de projets de loi émanant du gouvernement» et «Dépôt de projets de loi émanant des députés». Pendant les affaires courantes ordinaires, la rubrique «Dépôt de projets de loi émanant du gouvernement» intervient immédiatement après la présentation des rapports de comités et avant l'appel de la rubrique «Dépôt de projets de loi émanant des députés». Sous cette rubrique, les projets de loi publics émanant du gouvernement apparaissent au *Feuilleton* par ordre chronologique après avoir fait l'objet d'un avis d'au moins 48 heures.

Le Président parcourt cette liste en désignant les ministres par le titre de leur responsabilité. Lorsqu'il est appelé, le ministre qui veut demander la permission de présenter un projet de loi s'incline légèrement et le Président prononce alors la formule d'usage suivante: «..., appuyé(e) par ..., demande la permission de présenter le projet de loi intitulé ...». Le

7.(d) Présentation de rapports de comités

Les rapports des comités de la Chambre servent à aviser celle-ci de leurs activités et de leurs décisions. Ceux-ci portent sur les projets de loi, les affaires courantes ou les questions de procédure, les prévisions budgétaires et l'étude d'une question spéciale; ils peuvent aussi porter sur des questions reliées au mandat à la question et aux opérations de ministères assignés ou sur les nominations par décret.

Pendant les affaires ordinaires, le Président fait l'appel de la rubrique «Présentation de rapports de comités». S'il doit y avoir présentation d'un rapport, le président du comité ou, en son absence, l'un des membres de celui-ci, debout à sa place, annonce qu'il a «l'honneur de présenter le [premier] rapport du Comité permanent (spécial, législatif ou mixte) sur...». Si le comité souhaite que le gouvernement réponde à son rapport, il peut aussi en être fait mention à ce moment. Les *Procès-verbaux et témoignages* relatifs au rapport sont déposés en même temps.

Une motion portant approbation d'un rapport peut être présentée sous la rubrique «Motions», 48 heures après en avoir donné avis. Cependant, si on demande le consentement unanime pour présenter la motion sans préavis (c'est le cas habituellement lorsque le rapport porte sur les pouvoirs ou les séances du comité qui sollicite, par exemple, un report de son délai ou l'autorisation de se déplacer), le président déclare, après avoir déposé le rapport, qu'il le proposera à l'approbation de la Chambre au cours de la journée. Un greffier du Bureau se lève alors et donne lecture du rapport, lequel ne comporte habituellement que quatre ou cinq phrases. Plus tard au cours de la journée, sous la rubrique «Motions», le président du comité se lève et demande le consentement unanime pour l'adoption du rapport, sa motion pouvant alors faire l'objet de débat.

aperçu.

Il s'agit d'une nouvelle rubrique issue d'un changement intervenu au Règlement en 1986 et dont on fait l'appel, s'il y a lieu, après les déclarations de ministres. Le chef d'une délégation interparlementaire ou le député qui agit en son nom est maintenant tenu de présenter à la Chambre un rapport des activités de la délégation dans les 20 jours de séance suivant son retour au Canada. Aux termes des dispositions provisoires, le député qui présente le rapport peut aussi en donner un bref

7.(c) Présentation de rapports de délégations interparlementaires

La déclaration du jeudi n'est pas prévue par un article précis du Règlement et elle n'est pas considérée non plus comme un usage officiel. On peut simplement y voir un autre type de déclaration de ministre consacré par l'usage.

La «déclaration du jeudi», telle que l'appellation l'indique, a lieu chaque jeudi à la fin de la période de questions orales, quand le leader du gouvernement en Chambre, habituellement en réponse à une question posée par l'Opposition, annonce les travaux qui seront abordés la semaine suivante. (Jusqu'en 1968, le leader du gouvernement avait coutume d'annoncer à la fin de la journée l'ordre des travaux du lendemain, et le Règlement prévoit encore cet usage.) La procédure ayant cours présentement concernant la «déclaration du jeudi» fut annoncée par le leader du gouvernement le 23 septembre 1968. Depuis lors, la présidence a pris l'habitude, à la fin de la période de questions orales du jeudi, de donner la parole au leader de l'Opposition à la Chambre qui s'enquiert des travaux éventuels. Les précisions qui s'avèrent nécessaires sont ensuite demandées brièvement.

Le ministre qui invoque l'autorité d'un document officiel ou le cite au cours d'un débat doit être prêt à le déposer; quant au député (qui n'est pas ministre), il n'a ni le droit ni l'obligation de déposer un document, sauf du consentement unanime de la Chambre. Le Règlement n'admet le dépôt volontaire de documents que par les ministres ou leurs secrétaires parlementaires, qui ne sont d'ailleurs pas tenus d'en produire à la demande des députés (à moins qu'il ne s'agisse, tel que mentionné ci-dessus, de documents cités en cours de débat).

7.(b) Déclarations de ministres (et la déclaration du jeudi)

Le Règlement autorise les ministres à faire des déclarations à la Chambre pendant la période consacrée aux affaires courantes ordinaires sans toutefois les y obliger. La rubrique «Déclarations de ministres», comme celle portant sur le «Dépôt de documents», est récente, bien que l'usage voulant que la Chambre reçoive les déclarations de ministres soit établi depuis de nombreuses années. Le Règlement prévoit qu'après la déclaration d'un ministre, la présidence peut déterminer comme elle le juge bon, le temps à attribuer aux commentaires des porte-parole des partis d'opposition.

Certains changements au Règlement, adoptés en juin 1985 et en février 1986 font disparaître tout simplement la période de questions qui concluait auparavant toute déclaration ministérielle et prévoient la possibilité d'ajuster l'horaire de la séance de façon à préserver la totalité du temps réservé aux ordres émanant du gouvernement et aux affaires émanant des députés en siégeant à l'heure du midi et en reportant d'autant, s'il y a lieu, l'heure normale d'ajournement quotidien.

secrétaire parlementaire à l'appel de la rubrique «Dépôt de documents». De façon similaire, le Règlement prévoit depuis 1986 le dépôt de réponses gouvernementales aux pétitions (dans les 45 jours), le dépôt des décrets annonçant les nominations et le dépôt des certificats proposant des nominations.

Le dépôt d'un document sur le Bureau n'est que l'une des deux méthodes permettant de déposer un document à la Chambre. L'autre méthode consiste simplement à remettre le document au greffier de la Chambre. Il appartient au ministre en cause de déterminer la méthode à appliquer aux documents qu'il doit déposer. Le paragraphe 2 de l'article 67 du Règlement stipule qu'«Un ministre de la Couronne, ou un secrétaire parlementaire agissant au nom d'un ministre, peut, de son siège à la Chambre, déclarer qu'il se propose de déposer sur le Bureau de la Chambre, tout rapport ou autre document qui traite d'une question relevant des responsabilités administratives du gouvernement et, cela fait, le rapport ou autre document est réputé, à toutes fins, avoir été déposé à la Chambre». Cette présentation de documents désignée en anglais par l'expression «tabling by the front door» intervient pendant les affaires courantes lorsque le Président annonce la rubrique «Dépôt de documents».

Le paragraphe 1 de l'article 67 du Règlement stipule que «Tout état, rapport ou autre document à déposer devant la Chambre en conformité de quelque loi du Parlement, ou suivant une résolution ou un article du Règlement de cette Chambre, peut être déposé auprès du Greffier n'importe quel jour de séance. Un tel état, rapport ou autre document est réputé, à toutes fins, avoir été présenté ou déposé à la Chambre». Un député peut recourir en tout temps à cette formule, désignée en anglais par l'expression «tabling by the back door». Lorsqu'un état ou un rapport est déposé conformément à une loi, il est réputé être renvoyé en permanence au comité permanent compétent.

7. AFFAIRES COURANTES ORDINAIRES

À 11 heures les lundis, mardis et jeudis, à 15 heures les mercredis et à midi les vendredis, la Chambre aborde les affaires courantes ordinaires conformément au Règlement, à moins qu'elle ne soit retardée par une question de privilège ou un rappel au Règlement. Le Président fait l'appel de chaque rubrique successivement et donne la parole aux députés qui veulent intervenir, ceux-ci ayant ordinairement signifié auparavant au Président ou à un greffier du Bureau leur intention d'intervenir sous l'une ou l'autre des rubriques des affaires courantes.

7.(a) Dépôt de documents

Cette première rubrique annoncée par le Président au chapitre des affaires courantes ordinaires en est une relativement récente. Jusqu'en 1968, un ministre devait obtenir la permission (habituellement sous la rubrique « Motions ») pour déposer un document à moins que ce dépôt ne fût exigé par une loi ou par un ordre de la Chambre. Depuis 1968, le Règlement permet à un ministre ou à son secrétaire parlementaire de déposer un rapport ou un document sur le Bureau pourvu que ces documents portent sur une question relevant des responsabilités administratives du gouvernement. Par ailleurs, le Règlement oblige le gouvernement à déposer une réponse globale à un rapport de comité dans les 150 jours du dépôt du rapport si le comité en fait la demande. La présentation d'une telle réponse se fait par un ministre ou un

réserve d'en avoir donné avis écrit au Bureau au plus tard une
heure après la période de questions le jour où la question a été
soulignée.

périmées en raison du développement de certains usages et il a indiqué que les règles appropriées à la tenue de la période de questions devaient obéir à certains principes propres à faciliter la réalisation de l'objectif principal qui doit être de «demander des renseignements au gouvernement et de l'amener à rendre compte de ses actes». Ces lignes directrices confèrent un pouvoir discrétionnaire au Président lorsqu'il s'agit de juger de la recevabilité d'une question et elles lui donnent encore plus de latitude à l'égard des questions supplémentaires. Depuis quelques années, le Président est généralement intervenu si la question était de trop longue durée ou si la longueur ou la nature technique de la réponse indiquait qu'il valait mieux l'inscrire au *Feuilleton*.

Une question doit être une véritable question, être brève, viser à obtenir des renseignements, porter sur une question importante de quelque urgence et concerner les responsabilités administratives du gouvernement ou du ministre interpellé. Par contre, elle ne doit pas être une déclaration, une observation ou un argument, inclure l'expression d'une opinion, être hypothétique, demander une opinion, juridique ou autre, suggérer la réponse ni porter sur les responsabilités antérieures d'un ministre ou sur toute autre responsabilité supposée, sans lien avec sa responsabilité actuelle. Une question ne doit pas non plus avoir déjà fait l'objet d'une réponse, porter sur un sujet dont les tribunaux sont saisis, ou porter sur un sujet qui anticipe l'Ordre du jour.

De même, lorsqu'une question lui est adressée, un ministre peut y répondre, différer sa réponse, prendre note de la question, justifier brièvement son refus de répondre à ce moment-là ou refuser tout simplement de répondre. Les questions supplémentaires ne doivent contenir ni préambule ni déclaration et doivent être précises et posées directement et immédiatement au ministre concerné.

Un député mécontent de la réponse reçue peut soulever de nouveau la question pendant le débat sur l'ajournement sous

Parmi les nombreuses déclarations qui existent sur la conduite de la période de questions orales, certaines lignes directrices ont été adoptées par la Chambre en 1964 et d'autres ont été établies par la présidence en 1975. Le 24 février 1986, le Président a déclaré que certaines lignes directrices traditionnelles demeureraient valides alors que d'autres étaient

Le Règlement précise que les questions doivent être adressées aux ministres de la Couronne et qu'elles doivent porter sur des sujets urgents, bien que l'on ait permis, à l'occasion, de poser des questions à des présidents de comités en vue d'obtenir de l'information concernant leur comité respectif. De plus, des questions peuvent être posées à un membre du Bureau de régie interne désigné par ce dernier.

La période de questions orales fait partie de toute séance régulière de la Chambre et fait suite aux « Déclarations de députés »; en vertu du paragraphe 4 de l'article 19 du Règlement, elle dure 45 minutes: « Au plus tard à 11 h 15 ou à 14 h 15, selon le cas, la Chambre passe aux questions orales ».

6.(c) Questions orales

réserve de la discrétion du Président; si les délibérations commencent promptement à 14 heures ou à 11 heures, habituellement 15 députés prennent la parole; toutefois, si les délibérations sont retardées, la période de 15 minutes est raccourcie en conséquence et peut même être éliminée complètement de la séance; l'occasion de prendre la parole est accordée également aux députés de tous les partis; les députés peuvent aborder tout sujet d'intérêt et non pas seulement ceux de caractère urgent; le Président peut juger irrecevables les attaques de caractère personnel, toute tentative de proposer une motion de consentement unanime, des félicitations, la récitation de poèmes ou des questions nettement futilles.

proposait une prière de circonstance qui est encore récitée aujourd'hui presque intégralement.

Depuis l'adoption de la prière, certaines discussions ont porté sur sa nature sectaire, sur les références qui y sont faites au Souverain ainsi que sur la tradition voulant qu'on la lise avant d'ouvrir les portes. Divers comités de réforme de la Chambre ont proposé des alternatives à la pratique actuelle, entre autres une forme révisée de la prière, l'ouverture des portes au public et même une rotation permettant à des représentants des diverses religions pratiquées au Canada de réciter une prière au début de chaque jour de séance. La Chambre a néanmoins adopté aucun changement à la pratique actuelle.

6.(b) Déclarations des députés selon l'article 21 du Règlement

Selon l'article 21 du Règlement, « Un député peut obtenir la parole, conformément à l'article 19(4) du Règlement, pour faire une déclaration pendant au plus une minute. [Le Président] peut ordonner à un député de reprendre son siège si, de l'avis [du Président], il est fait un usage incorrect du présent article. » Peu après 14 heures les lundis, mardis, mercredis et jeudis, ou 11 heures le vendredi, le Président passe aux « Déclarations des députés ». Jusqu'à 14h15, les députés qui y sont autorisés par le Président peuvent parler du sujet de leur choix pendant au plus une minute. Si le député continue à parler au-delà du délai qui lui est imparti, le Président l'interrompt pour l'informer que le temps mis à sa disposition est écoulé. À la fin de cette période, le Président passe ensuite aux « Questions orales ».

Pendant la période consacrée aux « Déclarations des députés », les règles générales suivantes s'appliquent sous

6. ACTIVITÉS QUOTIDIENNES À LA CHAMBRE

Les «activités quotidiennes à la Chambre» (expression générique qui ne figure pas dans le Règlement) comportent trois événements qui ont lieu chaque jour à la Chambre et qui sont traités séparément dans le Règlement. Ces trois événements sont la «Prière», les «Déclarations des députés conformément à l'article 21 du Règlement» et les «Questions orales».

6.(a) Prière

À l'ouverture d'une séance, le Président donne lecture de la prière (divers passages sont lus, tour à tour, en français ou en anglais), le greffier de la Chambre répondant «Amen» à la fin de chaque invocation, après quoi le Président ordonne que les portes soient ouvertes pour permettre au public de se rendre dans les tribunes; les travaux du jour commencent alors. On peut cependant discuter à huis clos de questions de régie interne ou autres avant que le public ne soit admis à la Chambre.

L'usage voulant que l'on récite une prière au commencement de chaque séance de la Chambre remonte à 1877 et fait suite à la recommandation d'un comité spécial chargé d'examiner la question. Le comité suggérait que la prière soit lue avant l'ouverture des portes, conformément à l'usage en cours au Sénat et à la Chambre britannique, et

séance. L'examen de toute motion portant lecture d'un projet de loi ou son renvoi à un comité est alors interrompu et la Chambre doit être priée de revenir sur la question à une séance ultérieure. (Lorsque le comptage révèle l'absence de quorum en Comité plénier, le Président, sur rapport du Président du Comité plénier, procède de la façon décrite ci-dessus.)

Un certain nombre de règles auxiliaires régissent la détermination du quorum. Ainsi, un député qui signale l'absence de quorum n'est pas obligé de rester à la Chambre. Qui plus est, un député qui signale l'absence de quorum pendant son intervention et qui quitte la Chambre par la suite peut reprendre son intervention à son retour, après que le quorum a été confirmé par un comptage. Enfin, si l'absence de quorum passe inaperçue lors de la tenue d'un vote, le total des voix enregistrées après le vote, en plus de celles du Président et des députés présents qui n'ont pas voté, doit toutefois être de 20, au moins. Si tel n'est pas le cas, et que l'on attire l'attention du Président sur le fait, la question mise aux voix n'est pas tranchée.

Qu'il y ait quorum ou non, la Chambre peut recevoir un message du Gouverneur général lui demandant de se rendre au Sénat. Lorsque le Gentilhomme huissier de la verge noire frappe à la porte de la Chambre, le Président reprend son fauteuil, reçoit le message et se rend au Sénat. À son retour, le Président prend le fauteuil, puisque la séance est officiellement commencée, et il dirige les travaux de la Chambre jusqu'à ce que quelqu'un lui signale l'absence de quorum.

5. QUORUM

La Loi constitutionnelle de 1867 et le Règlement prévoient un quorum fixe d'au moins 20 députés, y compris le Président, pour que la Chambre puisse exercer ses pouvoirs.

S'il n'y a pas ou ne semble pas y avoir quorum au moment où la Chambre se réunit, on compte les députés présents en Chambre. S'il y en a moins de 20, le Président ajourne la Chambre jusqu'au prochain jour de séance. Toutefois, le Président ne peut agir ainsi que dans la mesure où il n'a pas encore rappelé les députés à l'ordre. Une fois que la séance est commencée, la Chambre dirige les travaux et le Président ne peut prononcer l'ajournement à sa discrétion pour défaut de quorum, mais doit attendre qu'un député le lui demande.

Au cours d'une séance de la Chambre, tout député peut signaler au Président l'absence de quorum; la demande de comptage a préséance sur toute question à l'étude. La présidence a alors le choix entre plusieurs mesures. En premier lieu, si, de toute évidence, il y a quorum, même si un député signale au Président qu'il lui semble que ce n'est pas le cas, ou si un comptage récent a démontré qu'il y a quorum, la présidence peut simplement signifier qu'elle est certaine qu'il y a quorum, dispenser la Chambre d'un comptage et ordonner la poursuite des travaux. En cas de doute, on compte immédiatement les députés présents; s'il y a quorum, les travaux se poursuivent. Toutefois, si tel n'est pas le cas après le premier comptage, la présidence ordonne de faire retentir la sonnerie jusqu'à ce qu'elle décide de compter de nouveau les députés présents; la durée de la sonnerie d'appel n'excède cependant jamais 15 minutes, après quoi, s'il n'y a pas quorum, la Chambre ajourne ses travaux jusqu'au prochain jour de

Toutefois, si le Président juge qu'il y a, de prime abord, matière à privilège, un député présente une motion appropriée visant généralement à soumettre le sujet au Comité permanent des élections, des privilèges et de la procédure. On accorde alors la priorité au débat sur la motion et cette motion est ensuite mise aux voix. Si elle est adoptée, le comité permanent étudie la question et il lui est loisible de convoquer des témoins. Un rapport contenant les conclusions et recommandations du comité est déposé à la Chambre et une motion en vue de l'agréer peut être présentée par la suite.

impliquer désobéissance à la volonté légitime de la Chambre ou diffamation envers elle, envers ses agents ou envers les députés. Ainsi, par exemple, peut être considéré comme outrage le refus des témoins de comparaitre et de témoigner quand ils sont convoqués par un comité de la Chambre.

Toute atteinte réelle ou présumée à un privilège, ou tout outrage au Parlement, doit être porté à l'attention de la Chambre à la toute première occasion pour être pris en considération immédiatement. Cela peut se faire en soulevant la question dès qu'il y a atteinte présumée ou en donnant au Président un avis écrit d'au moins une heure si l'atteinte au privilège n'a pas eu lieu au cours des débats de la Chambre.

Lorsqu'un député invoque le privilège, son intervention doit être brève et concise. Les atteintes au privilège concernent habituellement des questions ayant trait aux délibérations de la Chambre ou d'un comité, mais elles peuvent aussi porter sur des faits survenus en dehors du Parlement. Le Président écoute les propos du député et peut permettre à tout député directement concerné d'intervenir. Le Président peut aussi consulter d'autres députés à ce sujet; ceux-ci, toutefois, ne se prononcent pas de plein droit sur la question, mais seulement parce qu'ils y sont autorisés par la présidence. La tâche du Président se limite à déterminer s'il y a, de prime abord, matière à privilège, c'est-à-dire si le sujet devrait être étudié en priorité. La décision à cet égard incombe exclusivement au Président, qui peut différer l'affaire pour l'étudier plus longuement et qui, en ce cas, en informe la Chambre. Lors de l'étude de la question, le Président peut chercher à savoir dans quelle mesure il a été porté atteinte à la dignité de la Chambre ou à la capacité du député de remplir ses fonctions parlementaires. Souvent, tout en reconnaissant que la plainte constitue un grief justifié, le Président va néanmoins décider que les faits ne justifient pas la priorité de débat accordée à une matière à privilège.

4. PRIVILÈGE PARLEMENTAIRE

Le statut privilégié conféré à l'institution parlementaire et à chaque député afin qu'ils puissent exercer leurs fonctions librement, sans entraves, est une des traditions les plus vieilles et les plus ancrées du Parlement. Dans son *Parliamentary Practice*, May discute à fond du «privileège parlementaire» qu'il définit comme étant «la somme des privilèges particuliers à chaque Chambre prise collectivement... et aux membres de chaque Chambre individuellement, et faite desquels il leur serait impossible de s'acquitter de leurs fonctions. Ces droits dépassent ceux dont sont investis d'autres organismes ou individus particuliers».

Premier de ces privilèges, la liberté de parole. Par là, la Chambre se prévaut du droit qu'elle a de contrôler seule ses propres délibérations. «Ce droit comprend tout autant le pouvoir de présenter et de choisir l'ordre d'examen des mesures législatives ou des sujets de discussion, que le privilège proprement dit d'en débattre.» Chaque député peut déclarer «ce qu'il juge approprié au cours du débat, même si cela porte atteinte aux sentiments d'individus ou fait injure à leur caractère, et ce privilège le met à l'abri de la molestation ou de toute poursuite en diffamation». L'unique contrainte à la liberté de parole tient aux règles que la Chambre a voulu s'imposer et aux usages qu'elle a fait siens.

L'outrage au Parlement, qui est très proche du concept de l'atteinte au privilège et que l'on confond parfois avec ce dernier, est décrit par May comme étant tout acte ou omission allant à l'encontre de l'autorité ou de la dignité dont est investi le Parlement. Par eux-mêmes, ces actes ou omissions ne portent pas nécessairement atteinte au privilège, mais ils peuvent

minutes avant l'heure normale d'ajournement et met aux voix toute question nécessaire pour décider de la motion principale.

Immédiatement après l'adoption de la motion principale, la Chambre adopte une motion portant que l'Adresse soit grossoyée et remise personnellement au Gouverneur général par le Président.

Si un ou plusieurs des jours réservés au débat sur l'Adresse ne sont pas utilisés à cette fin, ce jour ou ces jours peuvent être ajoutés au nombre des jours désignés dans la période des subsides correspondante.

L'appel de l'ordre du jour portant reprise du débat sur la motion est laissée à la discrétion du gouvernement. Lorsque le débat reprend, cet ordre a priorité sur toutes les autres activités, y compris les mesures d'initiative parlementaire, à l'exception cependant des affaires courantes ordinaires. Le premier des huit jours de débat officiel (qui est appelé la journée des chefs), c'est le chef de l'Opposition qui prend la parole en premier et qui peut terminer en proposant un amendement visant à ajouter des mots à la motion initiale. Le premier ministre prend ensuite la parole, puis c'est au tour du chef du deuxième plus grand parti d'opposition qui peut conclure en proposant un sous-amendement.

Les amendements et sous-amendements de l'opposition posent directement la question de confiance à l'égard du gouvernement. Etant donné l'imprécision de la motion principale, la règle de la pertinence ne s'applique pas rigoureusement à de tels amendements. Pour être recevable au plan de la procédure, un amendement doit ajouter un élément particulier; un sous-amendement peut proposer des ajouts ou des suppressions par rapport au libellé de l'amendement, mais il doit s'y rapporter.

La Chambre ne peut être saisie que d'un amendement et d'un sous-amendement à la fois. Le Règlement limite la possibilité de présenter des amendements et des sous-amendements en exigeant que la Chambre en ait disposé avant la présentation de la motion principale. En particulier, le deuxième jour de la reprise du débat, le Président interrompt les délibérations 15 minutes avant l'heure normale de l'ajournement et met aux voix le sous-amendement à l'étude; le quatrième et le sixième jour, le Président interrompt les délibérations 30 minutes avant l'heure normale d'ajournement et met aux voix tout amendement ou sous-amendement dont la Chambre est alors saisie; à partir du septième jour, la motion principale ne peut plus faire l'objet d'amendements et finalement, le huitième jour (à moins que le débat ne se soit terminé avant), le Président interrompt les délibérations 15

3. L'ADRESSE EN RÉPONSE AU DISCOURS DU TRÔNE

Lorsque la Chambre revient du Sénat après le discours du Trône, les affaires courantes comportent la présentation par le premier ministre d'une motion ordinaire portant que le discours du Trône soit pris en considération le jour même ou à une date ultérieure. Le jour dit, les délibérations au cours desquelles la Chambre des communes répond au discours du Trône — c'est ce qu'on appelle l'Adresse en réponse au discours du Trône — commencent lorsqu'un député du parti ministériel qui n'est pas membre du Cabinet propose qu'une adresse soit présentée au Gouverneur général (ou plus rarement, au Souverain) « pour agréer nos humbles remerciements pour le gracieux discours qu'il a bien voulu adresser aux deux Chambres du Parlement ». Après l'intervention d'un autre député du parti ministériel qui appuie la motion, la Chambre s'ajourne normalement jusqu'au premier des huit jours, non obligatoirement consécutifs, prévus pour la reprise du débat sur la motion et sur ses amendements éventuels.

Comme la motion proprement dite est relativement imprécise, le débat est très général et il fournit aux députés l'une des rares occasions qui leur sont offertes de traiter librement des sujets de leur choix. Les règles habituelles du débat s'appliquent, c'est-à-dire que tous les députés, à l'exception du premier ministre et du chef de l'Opposition, doivent s'en tenir à des interventions ne dépassant pas 20 minutes, suivies chacune d'une période de questions et observations ne dépassant pas 10 minutes.

annonce également la nomination, par le Gouverneur en Conseil, des députés membres du Bureau de régie interne. Enfin, le Règlement exige qu'au début de chaque session soit consacré par motion, un ordre du jour continu pour l'étude des travaux portant sur les subsides.

2.(b) Le discours du Trône

Après la revendication des privilèges et la réponse, et avant que l'une ou l'autre des deux Chambres ne puisse être saisie de quoi que ce soit, le Gouverneur général donne lecture du discours du Trône où se trouvent exposés les motifs de la convocation du Parlement. Le discours du Trône ouvre officiellement la première session d'une législature et toute session ultérieure et il marque le moment où sont pour la première fois «assemblés en Parlement» les trois éléments qui composent ce dernier, à savoir: la Chambre des communes, le Sénat et le souverain ou le représentant du souverain. Après le discours du Trône, le Président et les députés regagnent la Chambre des communes, où le Président rend compte de la revendication des privilèges et de la réponse reçue. La Chambre procède alors aux travaux du jour.

L'ordre du jour de la séance de cette journée comprend notamment ce qui suit: l'annonce, par le Président, de l'élection de nouveaux députés; la présentation par le premier ministre d'un projet de loi *pro forma* (projet de loi C-1) qui, bien qu'il soit lu une première fois, ne sera pas examiné d'avantage, sa présentation n'ayant pour objet que d'affirmer le droit de la Chambre à délibérer et à légiférer sans égard aux motifs de la convocation signifiés dans le discours du Gouverneur général; la déclaration du Président selon laquelle copie du discours du Gouverneur général a été obtenue pour être reproduite dans les *Journaux* et dans les *Débats*; la proposition soumise par le premier ministre à l'effet que le discours du Trône soit pris en considération le jour même ou à une date ultérieure, cette étude devant intervenir sur présentation de la motion portant Adresse en réponse au discours du Trône; la proposition du premier ministre concernant l'élection d'un président des comités pléniers (qui est aussi Vice-président de la Chambre) ainsi que la nomination d'un vice-président des comités pléniers et d'un vice-président adjoint des comités pléniers. Le Président

Président. Suite à leur retour à la Chambre, les députés entreprennent cette élection qui, une fois terminée, signifie que la Chambre est constituée de plein droit.

À l'heure de l'ouverture officielle de la législature, la Chambre reçoit le Gentilhomme huissier de la verge noire, qui demande « que cette honorable Chambre se rende immédiatement dans la salle de l'honorable Sénat. » La réunion au Sénat est conforme à l'usage britannique selon lequel aucun souverain ni aucun de ses représentants ne s'est rendu à la Chambre des communes depuis le roi Charles I^{er} en 1642, et qui veut, par ailleurs, que la place du souverain au Parlement soit dans la Chambre haute. Le Président s'adresse au Gouverneur général en employant une formule consacrée dans laquelle il déclare avoir été élu, et réclame pour les Communes « humblement la reconnaissance de leurs droits et privilèges incontestables, notamment la liberté de parole dans leurs délibérations, ainsi que l'accès auprès de la personne de Votre Excellence en tout temps convenable, et [demande] que Votre Excellence veuille bien interpréter de la manière la plus favorable leurs délibérations. » Au nom du Gouverneur général, le Président du Sénat répond selon une formule similaire, déclarant notamment qu'« il lui accorde ses privilèges constitutionnels qu'il saura reconnaître en tout temps. » Comme bon nombre de cérémonies parlementaires, cette revendication des privilèges trouve ses origines dans l'histoire constitutionnelle, à une époque où les Communes luttent pour défendre leurs privilèges contre la tyrannie du roi en Grande-Bretagne: c'est en 1554 qu'on trouve consignée, pour la première fois, une telle déclaration. Parmi les privilèges énoncés, la liberté de parole en est un d'importance. Ainsi, tous les propos tenus à l'occasion des travaux parlementaires au Sénat, à la Chambre des communes ou en comité ne peuvent faire l'objet d'aucune poursuite devant les tribunaux.

2. OUVERTURE D'UNE LÉGISLATURE ET DÉBUT D'UNE SESSION

Aux termes de la *Loi constitutionnelle de 1867*, « Le gouverneur général convoquera, de temps à autre, la Chambre des communes au nom de la Reine, par instrument sous le grand sceau du Canada ». L'«instrument» prend la forme de deux proclamations émises sur avis du premier ministre. La première fixe la date d'ouverture de la session (laquelle peut être subseqüemment devancée ou retardée); la seconde confirme la date et fixe l'heure de la rencontre. Le mandat maximal de cinq ans de la Chambre des communes est précisé, et dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, et dans la *Loi constitutionnelle de 1982*; cette dernière précise en outre que le Parlement doit siéger au moins une fois tous les douze mois.

2.(a) Ouverture officielle d'une législature

L'ouverture officielle de la première session d'une législature se distingue de l'ouverture des sessions ultérieures par deux formalités préliminaires: la prestation du serment d'allégeance par les députés et l'élection d'un Président.

Lorsque la Chambre se réunit avant l'heure prévue pour la rentrée parlementaire officielle, le greffier de la Chambre mène les députés au Sénat où on les informe que le discours du Trône ne sera pas lu tant que les députés n'auront pas élu un

responsabilité des diverses directions de procédure (Comités et législation privée, Journaux, Recherches pour le Bureau, Affaires émanant des députés et Projets de loi publics) qui, entre autres, relèvent de l'autorité du greffier de la Chambre. Avec les greffiers principaux, qui sont à la tête des diverses directions de procédure, ils se partagent à tour de rôle le service au Bureau.

Les greffiers du Bureau sont chargés de conseiller le Président et ses suppléants ainsi que les autres députés sur des questions de procédure qui requièrent une attention immédiate ou pour lesquelles on anticipe un besoin d'information. De plus, ils dressent le procès-verbal des délibérations et s'occupent de la tenue des votes, le procès-verbal et le résultat des mises aux voix étant imprimés quotidiennement aux *Procès-verbaux*. Ils suivent de près discours et interventions dont ils notent l'ordre et la durée et conseillent la présidence sur l'application des règles de procédure ainsi que des limites de temps propres aux différents débats.

1.(c) Vice-président et vice-président adjoint des Comités pléniers

En plus du Président et du Vice-président de la Chambre, celle-ci nomme également un vice-président et un vice-président adjoint des Comités pléniers, dont le mandat s'étend sur une seule session plutôt que sur toute une législature. En l'absence du président des Comités pléniers, le vice-président ou le vice-président adjoint des Comités pléniers exerce tous les pouvoirs attribués au président des Comités, y compris ses pouvoirs de Vice-président durant l'absence inévitable du Président de la Chambre.

Bien que d'après les titres, les fonctions de ces dignitaires ne concernent que les Comités pléniers, ils font de plus en plus souvent office de Vice-présidents de la Chambre, conformément aux modifications apportées au Règlement en 1968. Le Président occupe normalement le fauteuil de la Chambre pendant la période de questions orales; il partage le reste du temps avec le Vice-président et les autres membres de la présidence.

1.(d) Les services du greffier à la Chambre

Le greffier de la Chambre est le premier conseiller en procédure auprès du Président et des députés. Il assume de nombreuses fonctions reliées aux délibérations et aux documents officiels de la Chambre et de ses comités.

Il y a un sous-greffier et jusqu'à trois greffiers adjoints qui répondent tous directement au greffier de la Chambre et peuvent agir en son nom lorsqu'il doit s'absenter temporairement pendant une séance. De plus, ils assument la

1.(b) Le Vice-président et président des Comités pléniers

Le poste de Vice-président a été créé en 1885 lorsque le Parlement a adopté la loi qui porte le titre actuel de *Loi sur l'Orateur de la Chambre des communes*. Les règles à ce sujet – règles qui ont été par la suite intégrées au Règlement – étaient fondées sur les dispositions de cette loi en vertu desquelles le Vice-président était investi, comme il l'est toujours, de tous les pouvoirs juridiques du Président lorsque ce dernier n'est pas à la Chambre.

Le Règlement oblige la Chambre à élire parmi les députés un Vice-président et président des Comités pléniers au début de chaque législature. La même personne occupe les deux postes; elle doit avoir une parfaite connaissance pratique de la langue officielle qui n'est pas celle du Président de la Chambre. Quoique le Règlement ne spécifie pas comment l'élection du Vice-Président et président des comités doit se faire, elle est habituellement accomplie de la façon suivante: un membre du gouvernement, typiquement le Premier Ministre, propose que la Chambre *nomine* un député comme président des comités, le député nommé dans la motion venant habituellement des rangs du gouvernement. La motion de nomination est proposée immédiatement après que rapport du discours du Trône ait été fait à la Chambre, et est bien souvent décidée sans discussion ni désaccord. La nomination est en vigueur pour la durée de la législature. En cas d'une vacance dans le poste au courant d'une législature, la Chambre choisit un successeur suivant la procédure originale.

communes. D'autres lois font référence au Président à propos de l'admission et du dépôt de rapports et d'états ou à propos de son rôle en ce qui concerne les décisions de la Chambre.

L'élection du Président

Lorsque la Chambre se réunit pour la première fois au début d'une législature, les députés sont convoqués au Sénat par le représentant du Gouverneur général, dont le message leur est transmis par le Gentilhomme huissier de la verge noire. Ils se rendent à la Chambre haute, précédés du greffier de la Chambre, et apprennent alors que « le représentant de son Excellence... ne juge pas à propos de faire connaître, avant que la Chambre des communes n'ait choisi son Président conformément à la loi, les motifs qui l'ont porté à convoquer le Parlement ».

Le 27 juin 1985, la Chambre adopta un article du Règlement portant sur l'élection du Président par scrutin secret. La procédure décrite dans cet article fut mise en pratique pour la première fois lorsque, peu avant l'ouverture de la deuxième session de la trente-troisième législature, M. Bosley, alors Président de la Chambre des communes, fit connaître son intention de donner sa démission dès qu'un député serait élu pour le remplacer. Le 30 septembre 1986, les députés se réunissaient pour procéder à l'élection. Après le onzième tour de scrutin, l'honorable John Fraser a obtenu la majorité des votes et devenait ainsi le trente-deuxième Président de la Chambre des communes. Après son élection, il fut escorté au fauteuil par le député qui présidait l'élection (en l'occurrence, l'ancien Président M. Bosley). La masse, qui avait été déposée sous le Bureau, fut replacée sur le Bureau pour indiquer que la Chambre était constituée de plein droit.

immédiatement pour le reste de la séance; ou peut attendre que la Chambre convienne de mesures disciplinaires qu'elle jugera adéquates. La première façon de procéder a été introduite en février 1986, et depuis son adoption, elle a été utilisée exclusivement en tant que mesure disciplinaire suite à une désignation. Toutefois, si le Président procède de la deuxième façon, un autre député — habituellement le leader du gouvernement à la Chambre — propose immédiatement une motion de suspension contre lui. Cette motion ne peut faire l'objet d'aucun débat ni d'aucun amendement et une fois proposée, le Président la met immédiatement aux voix. Si elle est adoptée, le député doit se retirer de la Chambre et il lui est également interdit de participer aux travaux d'un Comité plénier, d'un comité permanent, spécial ou législatif pour toute la durée de la suspension.

Statut juridique du Président

La pérennité de la présidence des Communes au Canada est garantie non seulement par la tradition et les conventions, mais également par la Constitution. L'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1867* précise que « la Chambre des communes, à sa première réunion après une élection générale, procédera avec toute la diligence possible à l'élection de l'un de ses membres comme [Président] ». L'article 46 indique que le Président préside à toutes les séances de la Chambre des communes. Les articles 45 et 47 concernent les situations de vacance de la présidence ou d'absence prolongée du Président, tandis que l'article 49 consacre le vote prépondérant de la présidence en cas de partage égal des votes des députés sur une question mise aux voix à la Chambre.

Différentes lois précisent les fonctions administratives du Président et du Vice-président, notamment la *Loi sur la Chambre des communes*, la *Loi sur le Sénat* et la *Chambre des communes* et la *Loi sur l'Orateur de la Chambre des*

Le Règlement énonce en termes généraux les pouvoirs dont le Président est investi pour maintenir l'ordre et le decorum à la Chambre. Un article stipule en effet que le Président maintient l'ordre et le decorum et décide des questions de Règlement. En pratique, il jouit d'une autorité qui s'étend aussi bien à la question de la tenue vestimentaire des députés qu'au désordre parmi ceux-ci ou dans les tribunes ainsi qu'au déroulement des délibérations et aux règles du débat. Comme la plupart des décisions sont prises à l'issue d'un débat, ces règles sont en fait très précises. Par exemple, tous les intervenants doivent s'adresser au Président, et non à un autre député, même pendant la période de questions orales. C'est le Président qui est habilité à donner la parole aux participants pendant le débat et à rappeler à l'ordre un député qui se répète ou dont les arguments manquent de pertinence.

La sanction la plus grave que puisse prendre le Président contre un député consiste à le désigner par son nom, et la seule menace de cette sanction suffit généralement à faire respecter son autorité. Un député est désigné par son nom pour avoir ignoré l'autorité du Président, par exemple, en refusant de retirer des propos non parlementaires, en persistant dans des digressions ou des répétitions ou en ne cessant d'interrompre un autre député qui a la parole. Toute autre attitude indisciplinée persistante, malgré les avertissements du Président, porte aussi atteinte au pouvoir de la présidence et cela peut être sanctionné par la désignation.

Avant de désigner un député par son nom, le Président l'avertit généralement à quelques reprises qu'à cause de son refus d'obéissance, il risque d'être désigné par son nom. Si le député présente des excuses que la Chambre juge satisfaisantes, l'incident est normalement tenu pour clos et il ne donne lieu à aucune autre mesure. Par contre, si le député est désigné par son nom, le Président peut procéder de deux façons: il ou elle peut ordonner que le député se retire de la Chambre

la loi, pour revendiquer les privilèges de la Chambre et pour entendre lecture du discours du Trône. Au cours de la session parlementaire, le Président conduit encore les députés au Sénat lorsque les mesures législatives adoptées par la Chambre et le Sénat reçoivent la sanction royale. C'est également le Président qui, verbalement, transmet aux députés les messages de Sa Majesté, du Gouverneur général ou du Sénat, s'il y a lieu. De la même façon, il transmet les messages de censure, de réprimande, de remerciement ou de condoléances de la Chambre aux autres organismes ou agents de l'extérieur. Lorsque le siège d'un député devient vacant, c'est le Président qui est chargé d'adresser un mandat au directeur général des élections pour qu'il publie un décret d'élections.

La fonction de direction des débats

Responsable de la direction des débats, le Président a pour premier rôle d'appliquer et d'interpréter l'usage et les traditions de la Chambre et de veiller au bon déroulement des délibérations. À cette fin, il doit se fonder sur le Règlement, c'est-à-dire sur les règles écrites de la Chambre, ainsi que sur la jurisprudence parlementaire et différents traités de procédure. Il doit toujours s'en tenir à une attitude impartiale, voilà pourquoi il ne peut participer aux débats pendant qu'il occupe le fauteuil. Chargé de la surveillance des délibérations de la Chambre, le Président veille au maintien de l'équilibre entre deux principes fondamentaux de la tradition parlementaire, à savoir la nécessité de permettre à la majorité de mener les affaires publiques dans l'ordre et la nécessité de protéger le droit de la minorité de s'exprimer.

1. LA PRÉSIDENCE ET LE BUREAU

1.(a) Le Président

Le député élu par les autres députés pour agir en tant que Président, assume le poste investi de la plus haute autorité et réunit en sa personne les pouvoirs, fonctions et dignité de la Chambre. Son rôle est triple. Il est d'une part le représentant de la Chambre auprès de la Couronne, du Sénat et des autres instances étrangères au Parlement. D'autre part, il préside les délibérations de la Chambre des communes en veillant à l'application de toutes les prescriptions relatives au bon déroulement des travaux. Enfin, le Président assume d'importantes responsabilités concernant l'administration de la Chambre des communes.

Le Président: porte-parole de la Chambre

Pendant plusieurs siècles en Grande-Bretagne, la fonction première du Président était de représenter la Chambre et de défendre ses intérêts auprès de la Couronne. Si la fonction essentielle est désormais de présider les délibérations de la Chambre, il reste que certaines de ses activités appellent encore cette fonction première, qui était de représenter les députés et de garantir leurs privilèges.

C'est notamment le cas lorsqu'après son élection, le Président conduit les députés au Sénat pour informer le Gouverneur général que la Chambre a élu un Président selon

Page		
137	16. DOCUMENTS DE LA CHAMBRE DES COMMUNES	
141	17. PROROGATION ET DISSOLUTION	- Prorogation - Dissolution
145	18. RAPPEL DE LA CHAMBRE	- Au cours d'un ajournement - Au cours d'une prorogation - Publication d'un numéro spécial du <i>Feuilleton et Avis</i>
149	BIBLIOGRAPHIE	

12.d Rapports au Règlement

12.e Débat d'urgence

13. PROCÉDURE FINANCIÈRE

13.a Travaux des subsides

- L'année financière et les cycles de subsides
- Prévisions budgétaires: forme et contenu
- Budget principal des dépenses
- Le budget supplémentaire
- Prévisions budgétaires: étape de l'étude en comité
- Prévisions budgétaires: adoption
- Les projets de loi portant affectation de crédits
- Jours désignés (subsides)

13.b Les voies et moyens

- Motions des voies et moyens
- Le débat sur le budget

14. COMITÉS

- Comité permanent, sous-comité, comité législatif, comité spécial, comité mixte, Comité plénier
- Ordres de renvoi
- Travaux législatifs
- Travaux d'enquête
- Revue des décrets-lois
- Examen des nominations par décret
- Réunion d'organisation
- Composition des comités
- Comité permanent
- Comité législatif
- Rapports à la Chambre
- Adoption
- Heures des réunions

15. AFFAIRES ÉMANANT DES DÉPUTÉS

- Avis
- Le tirage
- Le Comité permanent des affaires émanant des députés
- Attribution d'une période de temps à la Chambre
- Échange d'affaires
- Suspension de l'heure réservée aux affaires émanant des députés

- Procédure de mise aux voix
- Votes par oui ou non
- Votes par appel nominal
- Votes libres
- Vote prépondérant de la présidence
- Votes en Comité plénier
- Mises aux voix différées
- Les « paires »
- Consentement unanime
- Autres formes de décisions

11. LE PROCESSUS LÉGISLATIF

11.a Projets de loi d'intérêt public

67

11.b Étapes de l'étude d'un projet de loi

68

- Présentation
- Première lecture
- Deuxième lecture
- L'étape de l'étude en comité
- L'étape du rapport
- Troisième lecture
- Procédure d'adoption au Sénat
- Sanction royale et proclamation

11.c Projets de loi d'intérêt privé

75

12. LES RÈGLES DU DÉBAT

79

- Qu'est-ce qui peut faire l'objet de débat?
- Qui peut avoir la parole?
- Qu'est-ce qui peut être dit?
- Durée du débat

12.a Répétitions et digressions

82

- Répétitions
- Digressions

12.b Clôture et attribution d'une période de temps

86

- Clôture
- Attribution d'une période de temps

12.c Convention relative aux affaires en instance *sub judice*

88

24	6.b	Déclarations des députés selon l'article 21 du Règlement
25	6.c	Questions orales
29	7.	AFFAIRES COURANTES ORDINAIRES
29	7.a	Dépôt de documents
31	7.b	Déclarations de ministres (et la déclaration du Jéudi)
32	7.c	Présentation de rapports de délégations interparlementaires
33	7.d	Présentation de rapports de comités
34	7.e	Dépôt de projets de loi émanant du gouvernement
37	7.f	Dépôt de projets de loi émanant des députés
38	7.g	Première lecture des projets de loi publics émanant du Sénat
40	7.h	Motions
41	7.i	Présentation de pétitions
43	7.j	Questions inscrites au <i>Feuilleton</i>
45	8.	DÉPÔT DE RAPPORTS ET ÉTATS
49	9.	PROCÉDURE QUOTIDIENNE D'AJOURNEMENT
51	10.	LE PROCESSUS DE DÉCISION
51	10.a	Motions <ul style="list-style-type: none">- Avis de motion- Présentation d'une motion- Mise en délibération de la question- Débat et mise aux voix de la question- Motions dilatoires- Amendements

TABLE DES MATIÈRES

1.	LA PRÉSIDENCE ET LE BUREAU	1
1.a	Le Président	1
	<ul style="list-style-type: none"> - Le Président: porte-parole de la Chambre - La fonction de direction des débats - Maintien de l'ordre - Statut juridique du Président - L'élection du Président 	
1.b	Le Vice-président et président des Comités pléniers	6
1.c	Vice-président et vice-président adjoint des Comités pléniers	7
1.d	Les services du greffier à la Chambre	7
2.	OUVERTURE D'UNE LÉGISLATURE ET DÉBUT D'UNE SESSION	9
2.a	Ouverture officielle d'une législature	9
2.b	Le discours du Trône	11
3.	L'ADRESSE EN RÉPONSE AU DISCOURS DU TRÔNE	13
4.	PRIVILÈGE PARLEMENTAIRE	17
5.	QUORUM	21
6.	ACTIVITÉS QUOTIDIENNES À LA CHAMBRE	23
6.a	Prière	23

Publié en conformité de l'autorité
du greffier de la Chambre des communes.

© Première édition 1985
© Deuxième édition 1987
Greffier de la Chambre des communes

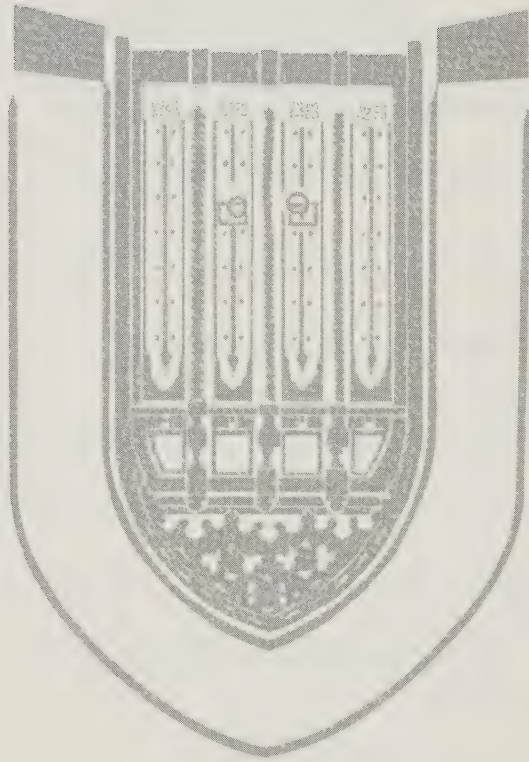
ISBN 0-662-55471-x

No. de cat. X9-2/5-1987

PRÉCIS DE PROCÉDURE

(Deuxième édition)

Direction des recherches pour le Bureau

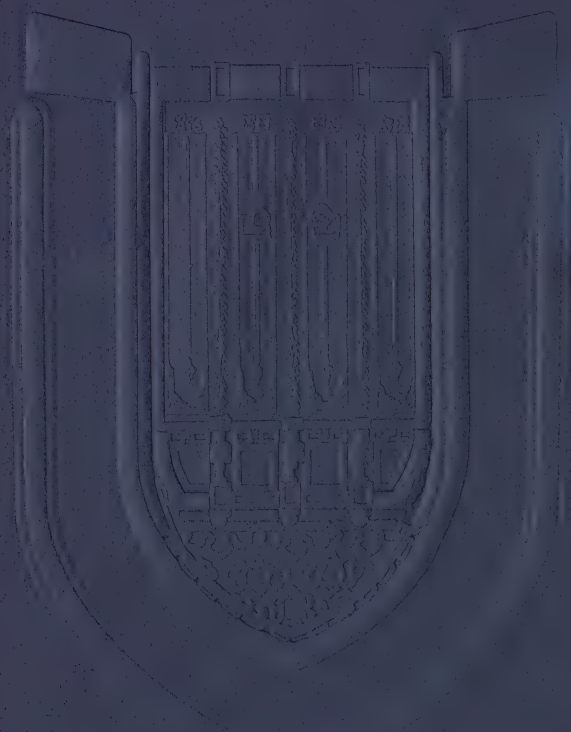


Chambre des communes
Canada

Direction des recherches pour le Bureau

(Deuxième édition)

PRÉCIS DE PROCÉDURE



Chambre des communes
Canada

